

Trabajo de final de màster

MBArch - Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica
Julio, 2019

Título:

Aproximación a la evolución de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico en España

Alumna: Paloma Mosto Zavala

pmosto@gmail.com

Tutor: Carlos Marmolejo Duarte



UNIVERSITAT POLITÈCNICA
DE CATALUNYA

ETSAB MBArch



Aproximación a la evolución de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico en España

*Trabajo final de máster. MBArch - Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica
Alumna: Paloma Mosto Zavala. Tutor: Carlos Marmolejo Duarte*

El desarrollo de este trabajo de final de máster ha contado con el apoyo de Carlos Marmolejo Duarte como tutor, así como con la inestimable ayuda de los profesores Carlos Pérez Lamas y Jesús Quesada Polo, a los que se agradece sinceramente su disponibilidad.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	4
<i>Resumen</i>	4
<i>Justificación del tema de estudio</i>	4
<i>Objetivos</i>	5
<i>Metodología</i>	6
2. MARCO TEÓRICO	9
2.0 <i>Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico</i>	9
2.1 <i>El derecho de propiedad del suelo</i>	10
2.2 <i>Reparto equitativo de beneficios y cargas: introducción a las técnicas de gestión</i>	16
2.3 <i>La ejecución del planeamiento</i>	20
<i>Actuaciones sistemáticas y asistemáticas</i>	20
<i>Herramientas para la equidistribución desde la práctica de la gestión urbanística</i>	22
<i>Edificabilidad y aprovechamiento</i>	22
<i>La reparcelación</i>	24
<i>El aprovechamiento medio</i>	34
<i>El aprovechamiento tipo</i>	38
3. DESARROLLO - ESTADO DEL ARTE	45
3.0 <i>Las TAU en relación a los principios generales tratados</i>	45
3.1 <i>Encuadre de las TAU desde el contexto urbanístico</i>	47
3.2 <i>Primera regulación de las TAU</i>	48
3.4 <i>Evolución</i>	53
3.5 <i>Definición de las TAU a partir de la LrS90 y la LS92</i>	57
3.6 <i>Las TAU en la regulación autonómica actual</i>	64
<i>Andalucía</i>	66
<i>Aragón</i>	68
<i>Asturias</i>	69
<i>Baleares</i>	69
<i>Canarias</i>	70
<i>Castilla - La Mancha</i>	70
<i>Castilla - León</i>	73
<i>Extremadura</i>	74
<i>Galicia</i>	77
<i>La Rioja</i>	78
<i>País Vasco</i>	78
<i>Comunidad Valenciana</i>	79

3.7 TDR, TdCOS... TAUs en contextos extranjeros	83
<i>EEUU - Nueva York</i>	83
<i>México - Centro Histórico de la Ciudad de México</i>	85
<i>Francia</i>	88
4. ENTREVISTAS A EXPERTOS	91
5. CONCLUSIONES	93
6. BIBLIOGRAFÍA	95

1. INTRODUCCIÓN

Resumen

En este trabajo se explican algunos instrumentos de gestión urbanística que han sido de utilidad para la actuación sobre el suelo urbano consolidado. En particular, se estudia el recorrido de las **Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU)**, tanto su planteamiento original, a final de la década de 1970, como su consolidación en la década de 1990 y las variantes que son de aplicación hoy en día en los diversos marcos autonómicos.

Las TAU en España se plantearon en su origen como una herramienta que permitía a las administraciones locales obtener terrenos a destinar a usos dotacionales en la ciudad consolidada, mediante acuerdos con los propietarios o entre propietarios, que obtenían permiso para materializar el aprovechamiento correspondiente a la parcela a ceder (un aprovechamiento de referencia, igual para cada parcela de un ámbito considerado homogéneo) en otra parcela considerada adecuada para este fin por el plan urbanístico.

La construcción del encaje jurídico de la herramienta se apoyó en los dos principios esenciales de nuestro marco legal para la actuación urbanística, el estatuto de la propiedad del suelo y el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento. Así mismo, inicialmente, adoptó la forma de un instrumento muy arraigado en la tradición urbanística española, la reparcelación, pero evolucionó hasta convertirse en la herramienta paradigmática de la actuación asistemática o aislada.

La trayectoria de las TAU, pese a tener hoy en día poca presencia en las leyes vigentes, tuvo un impacto significativo en la disciplina. Sirvió para introducir en nuestro contexto conceptos como la separación entre la propiedad del suelo y los derechos vinculados a éste, una cuestión ya ensayada en otros países, también contribuyó a elaborar una construcción progresivamente compleja del concepto del aprovechamiento urbanístico.

Justificación del tema de estudio

A finales de la década de 1970, las necesidades de las ciudades españolas eran, con toda seguridad, sustancialmente diferentes a las que tienen las de hoy en día. Sin embargo, hay cuestiones que se plantearon entonces y se experimentaron durante los años siguientes que vale la pena rescatar, en la medida que significaron valientes aportaciones a la disciplina urbanística en un momento en el que su esqueleto normativo estaba aún conformándose y la práctica se ejercía, sin faltar al rigor necesario, pero de forma ambiciosa y creativa. Un ejemplo de estas aportaciones son, sin lugar a dudas, las TAU.

En el contexto español, la intervención en el suelo urbano ha sido relativamente escasa, las leyes urbanísticas y las principales herramientas de la gestión han priorizado durante un largo período de tiempo, la transformación del suelo urbanizable. Éste, permite ser configurado a modo de *tabula rasa* de acuerdo con los planes, reservando los espacios necesarios para acoger los servicios necesarios, distribuyendo de forma equitativa entre los afectados las cargas y beneficios resultantes y recuperando, para la colectividad la parte correspondiente de las plusvalías generadas. La intervención en los ámbitos urbanos implica más dificultades, precisamente por la existencia de la misma ciudad como condicionante.

En este trabajo se tratan algunas de las herramientas que se han utilizado, en nuestro contexto, para la actuación sobre el suelo urbano consolidado, que hoy, al igual que hace unas décadas, sigue necesitando de mecanismos de intervención que permitan actuar en favor de su mejora y

renovación. Si bien, en el momento en que se plantean las TAU, al final de la década de 1970, los problemas en este tipo de suelo consistían en la falta generalizada de suelos públicos para la ubicación de servicios de carácter básico, como equipamientos y zonas verdes; hoy en día las problemáticas existentes están vinculadas a cierta obsolescencia del medio construido y la necesidad de su rehabilitación.

Objetivos

El objetivo principal de este trabajo es hacer un análisis exhaustivo de los instrumentos de los que dispone la gestión urbanística para su actuación sobre el suelo urbano consolidado, con especial atención a las denominadas Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) y su trayectoria en el contexto español.

Con este fin se han trabajado algunos objetivos derivados. En primer, lugar la descripción de aquellos fundamentos jurídicos en los que se enmarca la actuación urbanística, concretamente, el derecho de propiedad del suelo y el principio de equidistribución de los beneficios y cargas derivadas de la ejecución planeamiento. En segundo lugar, se han caracterizado los mecanismos habituales en nuestro país para la ejecución del planeamiento fundamentales para la comprensión de las TAU, tanto en su origen como en su evolución: la reparcelación, y las técnicas del aprovechamiento medio y el tipo.

Una vez establecidos los fundamentos previos, se han desarrollado otros objetivos secundarios que han permitido completar el presente análisis de las TAU, estudiando las primeras implementaciones de las TAU y su posterior consolidación a nivel estatal, con la Ley del Suelo de 1992 (LS92). Este trabajo también ha intentado hacer una pequeña contribución al Estado del Arte, identificando y describiendo brevemente, la presencia de regulación específica para la actuación asistemática y las TAU en las diferentes normas autonómicas vigentes.

Finalmente, se ha tratado brevemente la utilización de herramientas comparables a las TAU en algunos casos extranjeros, dentro de sus propias lógicas y objetivos, con el fin obtener de cierta perspectiva a la hora de contextualizar mejor el caso español.

Metodología

La metodología de trabajo ha consistido, principalmente, en la recopilación de la literatura y documentación existente y reelaboración de un contenido dirigido a explicar de forma sintética los fundamentos jurídicos en los que se enmarcan las TAU en España, así como las particularidades de su evolución de acuerdo con la evolución normativa del país hasta el día de hoy.

En la elaboración del trabajo se ha seguido una metodología propia de una investigación bibliográfica:

- Rigurosa caracterización de todas las fuentes bibliográficas durante el proceso de la investigación.
- Análisis de la información obtenida y sintetización de los conceptos generales.
- Búsqueda o elaboración de documentación gráfica que aporte información nueva o facilite la comprensión de los conceptos estudiados.
- Organización y reelaboración de la información obtenida de manera que constituya un discurso coherente y no pierda de perspectiva el objetivo de la investigación.

Finalmente, también se ha considerado interesante la composición de unas conclusiones que sirvan para elaborar una breve revisión crítica de los episodios descritos y de la potencial proyección de la herramienta. Se ha buscado complementar las conclusiones elaboradas con el testimonio de algunas personas expertas, ya sea por su experiencia académica o profesional, que puedan confirmar la interpretación de la documentación estudiada y opinar acerca de las posibilidades de la herramienta en el contexto actual y hacia el futuro.

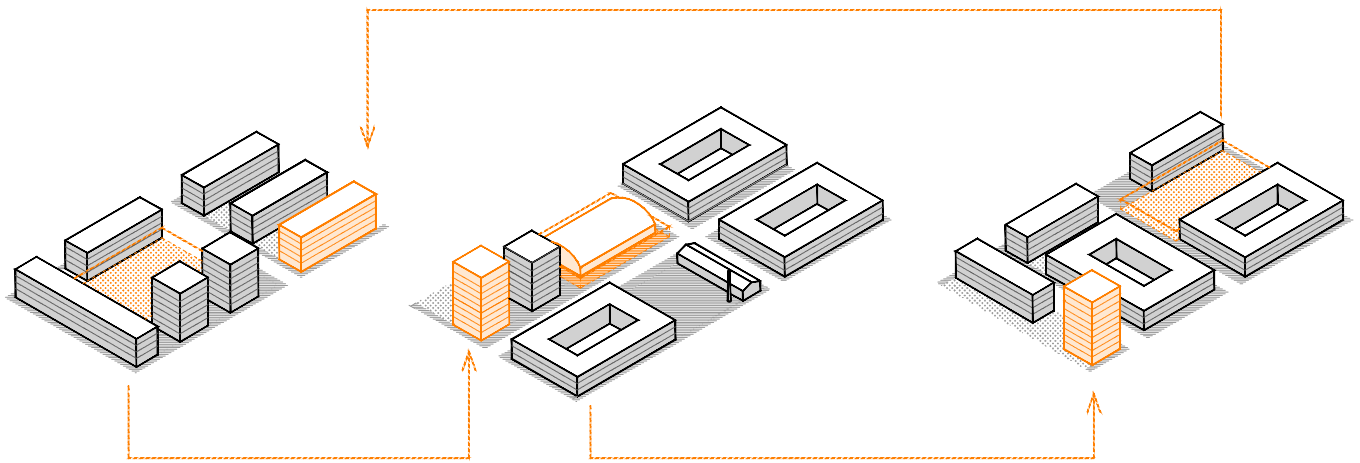


Figura-1. Aproximación a las TAU. Simplificación de ideas principales
Elaboración propia

2. MARCO TEÓRICO

Principios generales de la actuación urbanística

2.0 Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico

Una oportunidad para la intervención en los núcleos urbanos

Es habitual que, en las áreas urbanas de cierta antigüedad, la realidad construida no se ajuste por completo a las restricciones definidas por el planeamiento en cuanto al potencial de desarrollo de la edificación, ya sea por exceso o por defecto. Dicho de otra manera, el aprovechamiento consolidado en la gran variedad de parcelas edificables existentes en los núcleos urbanos, con frecuencia responde a necesidades o limitaciones propias del momento y circunstancias de la construcción, y puede, por lo tanto, no agotar el máximo volumen edificable permitido por el plan vigente.

Es en situaciones como éstas en las que las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) cobran sentido. Las TAU se plantean como la herramienta que permite a los propietarios de suelo urbano que no pueden consolidar el máximo aprovechamiento en sus parcelas por restricciones de diversa índole, materializar este excedente pendiente en emplazamientos diferentes, designados para este fin. Mediante las TAU, se puede evitar la densificación excesiva de determinadas áreas, promover la conservación de edificios o tejidos urbanos de interés y se puede obtener suelo para espacios libres y dotaciones públicas en ámbitos con escasa disponibilidad de éste.

En este trabajo se describen las circunstancias en las que las TAU se han desarrollado y regulado en el contexto español. Para ello, es necesario introducir cómo se articulan en nuestra legislación algunos principios básicos: el derecho de propiedad del suelo y los mecanismos de reparto equitativo de beneficios y cargas derivadas de la actuación urbanística.

2.1 El derecho de propiedad del suelo

La función social de la propiedad

Dentro del ámbito urbanístico, el derecho de propiedad es un elemento de suma importancia, ya que, como veremos, su constitución va ligada a las funciones a las que responden tanto el planeamiento como la gestión urbanística.

Con frecuencia en la literatura, se toma como punto partida la noción de propiedad derivado del concepto romano de ésta, donde el dueño tenía una capacidad prácticamente ilimitada sobre la cosa poseída, que de tratarse del suelo, podía ser afectada por todas las acciones que el propietario considerara convenientes, tanto la manipulación de su superficie como en las posibilidades de construcción sobre y bajo la misma.

Sin embargo, no es hasta el siglo XIX, en el contexto de la Revolución Industrial y la aparición de las primeras aglomeraciones urbanas, que se hacen evidentes por primera vez los problemas sociales derivados de la escasez de suelo urbano y, por lo tanto de las repercusiones sobre la comunidad del ejercicio de la propiedad individual del mismo. De esta manera, se conforma una nueva dimensión del derecho de propiedad, que recoge las condiciones que se le pueden imponer en tanto que afectan al interés de la colectividad, entendiéndose la vida en comunidad como un hecho intrínsecamente vinculado al medio urbano (Santos y Castela, 2005). Tiene lugar, así, un cambio de paradigma fundamental en lo que respecta a la propiedad del suelo, ya que se disocia la capacidad de tomar decisiones sobre las acciones que se lleven a cabo sobre éste entre los propietarios y las autoridades pertinentes, que adquieren competencia para condicionar “el cuánto, el cuándo, el dónde y el cómo” de dichas actuaciones. Esta consideración da lugar a lo que hoy conocemos como *la función social de la propiedad*, reconocida en nuestro país como un principio esencial según la legislación, y que, en definitiva, busca establecer un justo equilibrio entre las posibilidades que su ejercicio comporta tanto para el interés general como para el privado.

Hoy en día, la propiedad en el contexto del Estado Español se regula, en primer lugar, a partir de la combinación de dos códigos de carácter muy diferente, como veremos.

Por un lado el Código Civil, (CC):

CC / Título II: De la propiedad. Capítulo I: De la propiedad en general

Artículo 348. *La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla.*

Artículo 349. *Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado.*

Artículo 350. *El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía.*

Por otro lado, según la Constitución Española de 1978, (CE):

CE / Título I: De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo II: Derechos y libertades. Sección 2.ª De los derechos y deberes de los ciudadanos

Artículo 33

- 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*
- 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*
- 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.*

El Código Civil hace referencia a la vertiente individual del derecho de propiedad de una manera muy amplia, que se ha mantenido inalterada desde la primera publicación del documento en 1889. Sin embargo, algunos autores (Santos y Castela, 2005) hablan con rotundidad de la superación de estos preceptos, ya que el contenido del derecho se ha transformado de forma sustancial desde entonces, no sólo en cuanto limitaciones que se le han aplicado en respuesta a las leyes de forma “externa”, sino desde la misma esencia de su definición.

La Constitución Española recoge este cambio sustancial. Como vemos en los artículos reproducidos aquí, el texto se refiere a la función social de la propiedad como *delimitadora* del contenido del derecho de acuerdo a las leyes, es decir, ésta es definitoria del derecho en cuestión. La Constitución protege la propiedad privada como una serie de facultades individuales sobre los objetos, inseparable de un conjunto de obligaciones que, de acuerdo a las leyes, responden por los intereses de la colectividad y son diferentes para los diversos tipos de bienes que existen.

Es de especial relevancia, por su impacto social y económico, el papel de la función social de la propiedad en cuanto a los bienes inmuebles. En este sentido, la Constitución hace algunas precisiones más, que profundizan en la obligación de las administraciones de velar por el interés público en lo que respecta a la calidad ambiental del medio, se entiende que también el urbano, y la optimización de los usos del suelo. Así mismo, consolida la consideración de la ordenación urbanística como una función pública y, por lo tanto, las acciones urbanísticas y los resultados que de ellas derivan como frutos provenientes de la acción de la comunidad, que tiene derecho a recuperar parte de las plusvalías generadas.

CE / Título I: De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo III: De los principios rectores de la política social y económica

Artículo 45

- 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
- 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
- 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas

pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

En definitiva, la regulación del derecho de propiedad del suelo se origina en estos dos documentos que, como hemos visto remiten a “las leyes” para su concreción. Por lo tanto, son la Ley de Suelo y determinados reglamentos que la completan, así como los planes urbanísticos, los que expresan, en un grado de definición cada vez mayor, el contenido del derecho de propiedad en cada caso concreto, mediante la clasificación y la calificación del suelo, que atribuyen al suelo cierto aprovechamiento urbanístico. Esta construcción progresiva del derecho de propiedad a través de diferentes normas, cada una en su marco de actuación, es lo que habitualmente se denomina el carácter estatutario del derecho de propiedad.

En nuestro país, la primera Ley del Suelo se elaboró en 1956 (LS56) con el ánimo de dotar de cierta coherencia y estructura al conjunto de normas que existía hasta el momento, de procedencia dispar: las leyes de Ensanche y Extensión (1892), de Saneamiento y de Mejora Interior (1895), de Solares (1945)... entre otras. Se buscaba establecer los criterios fundamentales para orientar la política del suelo y la ordenación urbana. El espíritu de la norma queda reflejado en su introducción:

“El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Y se impone, sin embargo, efectuarlo, precisamente porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.”

“La Ley configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana y, por tanto, no dan lugar a indemnización.”

En este sentido, el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (LS76) no recoge diferencias importantes respecto a la LS56. Sin embargo, la exposición de motivos de la norma previa a la LS76, la ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LrS75), sí que da a entender una ambición mayor en lo que respecta a la definición del contenido del derecho de propiedad que parece quedar supeditado al cumplimiento de los deberes urbanísticos.

“V. Las modificaciones que se introducen en el régimen urbanístico del suelo se inspiran fundamentalmente en los siguientes principios: la aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan.”

Es en la Ley 8/90 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 (LrS90) y el texto refundido a partir de ésta, la Ley sobre el régimen del Suelo y la Ordenación Urbana de 1992 (LS92) donde toman solidez las intenciones que se manifestaban en el documento anterior. La LrS90 establece la adquisición progresiva de facultades urbanísticas en función del grado en el que se ha cumplido con las obligaciones asociadas a la propiedad del suelo. Es decir, el derecho a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación no se adquieren de forma automática con la propiedad del suelo, sino que consiguen gradualmente en la medida en la que se ha completado el proceso de ejecución del planeamiento, de manera que se garantiza el principio de equidistribución, el cumplimiento de las cesiones obligatorias, la materialización de la

urbanización y la conformidad de la Administración competente mediante la concesión de las licencias de edificación. La adquisición progresiva de derechos determina también el valor urbanístico del suelo, que se establece, por lo tanto, en coherencia con el estado del mismo en su proceso de realización; en cambio, el valor inicial se define en función de la productividad del terreno en su estado original.

LrS90 / Título I: Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Capítulo III: Régimen del suelo urbano y urbanizable. Sección 2: Facultades urbanísticas

Artículo 11.

El contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria se integra mediante la adquisición sucesiva de los siguientes derechos:

- 1. A urbanizar, entendiéndose por tal la facultad de dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras fijados en el planeamiento o, en su defecto, en la legislación urbanística, para que adquiriera la condición de solar.*
- 2. Al aprovechamiento urbanístico, consistente en la atribución, efectiva al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada, o su equivalente económico, en los términos fijados por esta Ley.*
- 3. A edificar, consistente en la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente.*
- 4. A la edificación, consistente en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que ésta fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable.*

La LS92 fue sustituida por la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 (LrS98), tras la declaración de inconstitucionalidad de una gran parte de su contenido por la sentencia de Tribunal Constitucional 61/97 (STC 61/97), en base a su indebida asunción de competencias pertenecientes a las Comunidades Autónomas. Después, como se muestra en la imagen (Figura-2), vinieron la Ley de Suelo de 2008 (LS08) y la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (LS15), hoy vigente. Esta última, es un texto refundido que incorpora una parte significativa de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana de 2013 (L-3R), que insistía en la importancia de la actuación sobre el medio urbano y por tanto en la responsabilidad de los propietarios y administraciones en el mantenimiento de las construcciones y los espacios urbanizados.

En definitiva, podemos concluir que los documentos elaborados en las dos últimas décadas han mantenido, con matices, el modelo de propiedad construido desde la LS76, aunque han tendido a suavizar la contundencia con la que se expresa la LS92, respecto a los derechos y obligaciones de los propietarios entre otras cosas, y se han limitado a regular principios generales, dejando a las administraciones autonómicas la concreción de éstos.

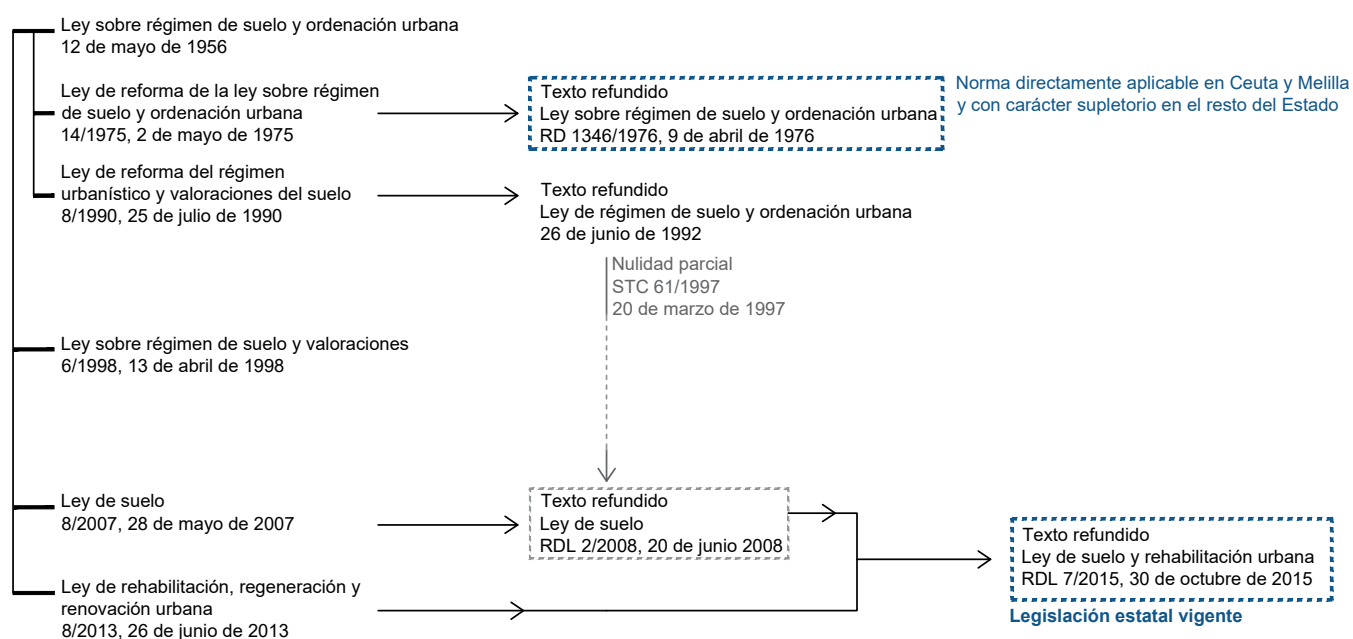


Figura-2. Evolución de la legislación estatal en materia de urbanismo
Elaboración propia

La ley vigente reconoce el contenido del derecho de propiedad como producto de la ordenación urbanística y, por lo tanto, no es pertinente la concesión de indemnizaciones a causa de la modificación de los planes, salvo en contados supuestos. También recoge la necesidad de hacer participar a la comunidad de las plusvalías que genera la actuación urbanística, en concordancia con la Constitución.

LS15 / Título preliminar: Disposiciones generales

Artículo 4. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

(...)

b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación.

(...)

La ley actual insiste en la definición el derecho de propiedad del suelo como un principio de carácter estatutario y mantiene la disociación entre dicho derecho de propiedad y el derecho a la patrimonialización de su desarrollo (aprovechamiento urbanístico), quedando la última sujeta al cumplimiento de los deberes urbanísticos correspondientes.

LS15 / Título I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos. Capítulo III: Estatuto jurídico de la propiedad del suelo.

Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. (...)

Las facultades asociadas a la propiedad del suelo incorporan limitaciones al uso del suelo y el subsuelo, de acuerdo con las leyes y la voluntad de protección de sistemas de interés general. Se expresan en el documento de la siguiente manera:

Artículo 12. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

- 1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien. (...)*
- 2. Las facultades del propietario alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.*

La LS15 define facultades específicas del derecho de propiedad para el suelo rural y el urbanizado, que se corresponden con los deberes que el propietario debe asumir para poder consolidar su derecho sobre el desarrollo de los terrenos susceptibles de transformación. Los propietarios deben, por tanto, dedicar sus terrenos a usos compatibles con la ordenación urbanística y territorial y deben conservarlos de modo que sean aptos para responder a este fin (artículo 15). En el suelo urbanizado (artículo 17), el propietario debe participar de la compleción de la urbanización y de la ejecución de la edificación en los plazos establecidos, también ha de participar en la equidistribución de beneficios y cargas derivados de la actuación urbanística cuando ésta haya sido impuesta por la Administración y, por último, como avanzaba la L-3R debe encargarse de la conservación de las construcciones para mantenerlas en las condiciones que sean exigibles según las leyes pertinentes.

2.2 Reparto equitativo de beneficios y cargas: introducción a las técnicas de gestión

El reflejo del principio de igualdad en el planeamiento

El planeamiento, como se ha explicado anteriormente, define el contenido del derecho de propiedad del suelo. Dicho de otra manera, el plan define las posibilidades urbanísticas de los terrenos, tanto a nivel material como funcional y, por consiguiente, también la medida en la que éstos son susceptibles de explotación económica. Esta manera de proceder implica, necesariamente, un trato desigual por parte de los entes públicos hacia los diferentes propietarios desde el momento del establecimiento de la clasificación y la calificación del suelo.

Utilizando la denominación de las clases de suelo habituales, únicamente se pueden urbanizar y edificar el suelo urbano y el urbanizable, frente al suelo no urbanizable, además los procedimientos y exigencias para llevar a cabo las actuaciones urbanísticas son diferentes para cada una de las dos categorías. La calificación profundiza en el desequilibrio planteado por la clasificación, ya que define tanto los usos posibles (residencial, industrial, vial, equipamiento, zona verde...) como su intensidad (tipologías residenciales intensivas o extensivas, tamaño y condiciones de la industria... etc.) dentro de zonas con una misma clasificación.

Por lo tanto, es evidente que la administración, como representante de la colectividad, genera una serie de beneficios y cargas que, pese a su configuración desigual, deben ser redistribuidos de forma equitativa entre los propietarios afectados. Cada propietario, entonces, tiene derecho a que la relación entre las cargas costeadas y los beneficios obtenidos mediante la ejecución del planeamiento sea proporcional a la que soporten los demás propietarios involucrados en la actuación urbanística y coherente con las aportaciones iniciales de cada uno de ellos. Además la actuación urbanística debe repercutir en forma de beneficio sobre la comunidad, que es la que ha “creado” la diferencia de valor entre el terreno original y el potencialmente edificable. De no cumplirse estas condiciones, se estarían contraviniendo el principio de igualdad que recoge la CE

en su artículo 14 y la obligación de recuperación de plusvalías reflejada en el artículo 47, citado anteriormente.

CE / Título I: De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo II: Derechos y libertades.

Artículo 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Sin embargo, la necesidad de utilizar las técnicas de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento se plantea con anterioridad a la CE, concretamente en la LS56. Este documento regula por primera vez la técnica de la reparcelación considerándola una herramienta para la equidistribución, ya que con anterioridad únicamente se utilizaba para la normalización de fincas. La intencionalidad de esta aportación queda recogida de forma clara en el texto introductorio de la ley:

“Importancia igual o mayor que la de los actos de primera parcelación la tienen los que significan una reparcelación. Esta permite no sólo regularizar lotes, sino distribuir justamente los beneficios y cargas derivados del planeamiento. Por ello, se considera la reparcelación como una pieza fundamental. En su virtud, y con el fin de superar la desigualdad con que los propietarios perciben y soportan los influjos de la ordenación, a la que hay que atribuir, en gran parte, la escasa superficie dedicada a espacios libres en nuestras ciudades, se da lugar, entre todos los propietarios de un polígono o manzana, a una comunidad en la que cualquier propietario podrá exigir la reparcelación de los terrenos cuando resultaren destinados a viales o zonas verdes en desproporción con la superficie que le perteneciere respecto a la de otros y a la total del polígono o manzana, o fueren edificables en volumen inferior al general. Con esta justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento se facilitará extraordinariamente la acción urbanizadora, entorpecida por la oposición, en este aspecto comprensible, de los propietarios de terrenos destinados a espacios libres, cuando observaban la depreciación de los mismos correlativa al enriquecimiento de los demás propietarios circundantes.”

La LS76 mantiene la reparcelación como instrumento principal para hacer efectiva la distribución equitativa y hace otra aportación fundamental, introducida por la LrS75 y consolidada por la LS76, que es la técnica del *aprovechamiento medio* y se define en la exposición de motivos del primero de estos dos documentos de la siguiente forma:

“Los planes sólo atribuyen en suelo programado el derecho a un aprovechamiento medio (deducido del previsto en el propio Plan el que corresponda a la Administración). Ningún propietario adquiere derecho a un aprovechamiento superior al medio del Plan. Todos tienen a él, en el punto de partida, el mismo derecho. El principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento que en la vigente Ley sólo opera a nivel de sector sin corregir las desigualdades entre éstos por muy grandes que fueran, se lleva así, para todo el suelo de nueva urbanización, a sus últimas consecuencias.”

Esta técnica, según expresan García de Enterría y Parejo Alonso (García de Enterría y Parejo, 1979, p.430) supone una alteración del proceso de definición del contenido del derecho de propiedad, ya que *“actúa, no en la fase de ejecución del planeamiento, sino en la anterior de formulación de éste último y, consecuentemente, en la de definición misma del contenido del derecho de propiedad; circunstancia que le permite desplegar su eficacia más allá del ámbito interno de cada aislada unidad de actuación o ejecución urbanizadora, para alcanzar a todo el ámbito de planeamiento parcial e incluso general”*.

Se ha de precisar, que tanto la reparcelación en la LS56 como el aprovechamiento medio en la LS76 son técnicas de aplicación en suelos de nuevo desarrollo, por lo que el suelo urbano queda, en principio, desprovisto de este tipo de mecanismos. La LS76 incorpora algunas posibilidades en suelo urbano para la técnica de la reparcelación, pero aún con importantes limitaciones operativas. Más adelante se tratará en más profundidad esta cuestión.

Posteriormente, la LrS90 y el documento refundido de la LS92 trataron de extender al máximo el alcance del principio que nos ocupa, aunque con plena consciencia de la dificultad de llevarlo a sus últimas consecuencias, como explica el primero de estos documentos en su exposición de motivos:

“No existe en nuestro derecho urbanístico vigente (ni en el histórico) un auténtico y pleno derecho a la equidistribución pues los mecanismos redistributivos ni juegan entre las diversas clases de suelo ni en el seno de cada una de ellas en su totalidad, a excepción del suelo urbanizable programado mediante el instituto del aprovechamiento medio. No reconoce tampoco el sistema que se propone un derecho pleno a la equidistribución, pero extiende su efectividad a los suelos clasificados como urbanos y lo generaliza en las zonas de nueva urbanización (excluidas las de eventual urbanización o no programadas).”

Pese a esto, la LS92 recoge el principio de equidistribución como uno de los principios generales de la acción urbanística y lo hace extensivo al suelo urbano mediante regulación de la técnica del aprovechamiento tipo, que se desarrollará más adelante.

LS92 / Título preliminar: Objeto y finalidades de la ley

Artículo 3. Finalidades y atribuciones de la acción urbanística

1. La acción urbanística sobre el régimen del suelo atenderá, entre otras, a las siguientes finalidades:

- a) Procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas de la misma.*
- b) Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos.*
- c) Asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

Es pertinente aclarar que la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 (STC 61/97) que, como ya se ha mencionado, anuló por motivos competenciales una parte sustancial de la LS92, interpreta que el Estado tiene competencia para establecer las líneas fundamentales en cuanto al derecho de propiedad del suelo, por ejemplo, a través de principios generales. Sin embargo, no puede regular técnicas urbanísticas: establecer el uso de aprovechamientos de referencia, definir ámbitos de actuación urbanística, etc. Estas normas son competencia de las Comunidades Autónomas y la concreción de las herramientas corresponde a los planes.

Por esta razón las leyes siguientes y la ley vigente no contienen regulación relativa a herramientas como la reparcelación o las TAU. La LS15, de hecho, ni siquiera se refiere a las clases de suelo que se contemplan en leyes anteriores, sino que considera, únicamente, dos posibles situaciones básicas del mismo: el suelo rural (el suelo pendiente de transformación y el suelo a proteger de la urbanización) y el suelo urbanizado. Corresponde, pues, a la regulación autonómica la capacidad

de definir las clases de suelo y los deberes exigibles a los propietarios en cada una de las situaciones.

Sin embargo, la LS15 sí que incorpora repetidas veces el principio general que establece la necesidad de procurar la equidistribución de beneficios y cargas derivados de las actuaciones urbanísticas:

LS15 / Título I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos. Capítulo II: Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística

Artículo 9. Participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias.

(...)

6. La participación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano se producirá, siempre que sea posible, en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios.

(...)

Así mismo, a la hora de enumerar las facultades asociadas a la propiedad del suelo rural y el urbanizado considera este principio de forma diferenciada:

LS15 / Título I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos. Capítulo III. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo

Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

2. En el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes:

(...)

c) El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

(...)

Artículo 14. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades.

(...)

c) Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación.

(...)

Pese a esto, la concreción de técnicas de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento y la recuperación de plusvalías generadas por la actuación urbanística en el suelo urbano consolidado sigue siendo objeto de discusión y es habitual encontrar, en las leyes autonómicas vigentes, que se consideran innecesarias. Incluso, en el preámbulo de la ley 3-R, cuya elaboración estaba motivada por la necesidad de fomentar la actuación sobre el

medio urbano, se reclamaba la necesidad de flexibilizar los instrumentos actuación en estos ámbitos. En concreto, podemos reproducir un fragmento del mencionado preámbulo:

“(…) Otro objetivo que persigue la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo es el de eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley. Dichas cargas están establecidas con una práctica identidad entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una operación de transformación urbanística. (...)”

Con frecuencia se considera que el suelo urbano consolidado corresponde con la ciudad “acabada”, es decir, aquella donde no es necesario intervenir, salvo puntualmente y mediante obras poco significativas. Por tanto, en muchos casos no se plantean mecanismos de intervención en esta categoría de suelo que superen el ámbito de la parcela edificable aislada. De la misma manera, es habitual encontrarse con que los propietarios de este tipo de suelo no tienen la obligación de hacer cesiones de suelo o de aprovechamiento, ya que se considera que la actuación sobre la ciudad completamente ejecutada no genera plusvalías. No es así, si las actuaciones realizadas implican aumentos de aprovechamiento (cambios en la edificabilidad o el uso), que sí podrían quedar sujetos a la obligación de ceder parte de este incremento.

En cualquier caso, corresponde a los planes la delimitación de las diferentes clases de suelo de una forma consistente con la realidad. Esto debe hacerse cuidadosamente, ya que es muy discutida, en la jurisprudencia española, la conveniencia de permitir la asimilación del suelo urbano consolidado, cuyos propietarios ya han cumplido con las cargas exigibles, al suelo urbano no consolidado, aún pendiente de procesos de transformación.

2.3 La ejecución del planeamiento

Actuaciones sistemáticas y asistemáticas

Para la ejecución del planeamiento, es necesaria, la existencia de un plan urbanístico suficientemente detallado y de una regulación específica de las herramientas de gestión, hoy en día, competencia de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como ya sabemos, los documentos legislativos estatales en materia de suelo hasta la LS92, incluyen contenido en esta materia y será en referencia a estos últimos que basaremos las explicaciones siguientes, ya que consideramos que tanto la LS76, que hoy tiene carácter supletorio respecto a la legislación autonómica, como la misma LS92, son suficientemente representativas de los procedimientos habituales y contienen aportaciones que son de especial interés en este trabajo, como es el caso de la regulación de las TAU.

La legislación estatal LS92, exigía a las leyes autonómicas que respondieran a los siguientes requisitos:

LS92 / Título IV: Ejecución del planeamiento. Capítulo I: Disposiciones generales,

Artículo 140. Ejecución del planeamiento: Equidistribución y deberes legales.

La ejecución del planeamiento se desarrollará por los procedimientos establecidos en la legislación urbanística aplicable, que garantizarán la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados, así como el cumplimiento de los deberes de cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y la de aquellos en los que se

localice el aprovechamiento correspondiente a la Administración, el costeamiento y, en su caso, la ejecución de la urbanización.

Es decir, la ejecución del planeamiento implica una transformación jurídica y física del suelo, por un lado, se realiza la distribución de los beneficios y cargas, las cesiones y otros cambios de titularidad posibles y, por otro lado, la urbanización y la edificación.

A la hora de materializar el planeamiento urbanístico, lo habitual en el suelo en proceso de desarrollo es la actuación por ámbitos suficientemente acotados como para poder ser ejecutados en una única operación, éstos son las unidades o polígonos de actuación. Esta delimitación implica la formación de una comunidad de propietarios afectados, que, con supervisión y mayor o menor intervención de la Administración, debe responsabilizarse de cumplir los procedimientos necesarios para concluir con éxito lo descrito por el plan. En este tipo de actuaciones, la manera de proceder se ciñe a alguna de las modalidades que la ley prevé, es decir, se ejecutan mediante los diferentes *sistemas de actuación*: el de expropiación, el de cooperación o el de compensación. Estos sistemas tienen por objeto fijar procedimientos estandarizados que permitan materializar el Plan y garantizar la recuperación de las debidas plusvalías, a las actuaciones resueltas por estos procedimientos se denominan *actuaciones sistemáticas*.

En términos generales, estos tres sistemas representan el grado de intervención en las actuaciones urbanísticas de los entes públicos respecto al de los particulares. El *sistema de compensación* consiste en la asunción por parte de los privados afectados de la gestión y la dirección del procedimiento, la administración no queda completamente excluida del proceso, ya que, inevitablemente, tiene derechos sobre el nuevo suelo de titularidad pública generado por la actuación y participa en calidad de propietaria. El *sistema de cooperación* es un sistema mixto, ya que los propietarios se responsabilizan de asumir los gastos derivados de la actuación que la administración dirige y gestiona tanto a nivel jurídico como material. En el *sistema de expropiación* es la administración la que asume el conjunto de la responsabilidad sobre la actuación, ya que adquiere los suelos afectados para posteriormente dirigir y gestionar la operación, asumiendo todas las cargas pertinentes e internalizando las plusvalías resultantes. La elección del sistema de actuación, según la LS76 da preferencia a los de cooperación y compensación, aunque la posterior LS92 daba, en principio, a la administración la capacidad absoluta de elección a la administración. Los documentos más recientes indican que la opción escogida debe ser la más eficiente posible de acuerdo con el interés general y manifiestan la voluntad de facilitar la iniciativa privada.

Por otro lado, las actuaciones asistemáticas o aisladas son las que se ejecutan parcela a parcela, de forma independiente. Para optar por este tipo de actuación se debe justificar la imposibilidad o innecesariedad de participar en un sistema de actuación, cosa relativamente sencilla en núcleos urbanos consolidados, donde la delimitación de unidades de actuación operativas es difícil. Algunos métodos de actuación asistemática habituales son la expropiación puntual o las TAU.

Herramientas para la equidistribución desde la práctica de la gestión urbanística

Con el ánimo de entender bien las posibilidades que otorgan las herramientas de las que ha dispuesto la gestión urbanística para la equidistribución de beneficios y cargas, en el siguiente apartado se hará una descripción detallada de las técnicas de la reparcelación, el aprovechamiento medio y el aprovechamiento tipo. Sin embargo, en primer lugar comenzaremos por sintetizar algunos conceptos básicos, que es necesario distinguir:

Edificabilidad y aprovechamiento

· **Edificabilidad unitaria o coeficiente de edificabilidad [m²t/m²s]**

Se entiende por edificabilidad el potencial edificatorio de un sector o parcela sea cual sea su uso, que puede ser *bruta*, si se expresa en relación a la superficie de un ámbito que contiene partes no edificables (viales, por ejemplo) o *neta*, si se expresa en relación a una superficie edificable de los solares futuros de forma íntegra. El valor de mercado del suelo acostumbra a ser diferente en función del tipo de uso permitido por el planeamiento, ya que éstos condicionan su potencial lucrativo, por esta razón la edificabilidad no es una magnitud operativa a la hora de calcular equilibrios de cargas y beneficios.

· **Aprovechamiento homogeneizado**

[unidades de aprovechamiento o m²t del uso característico]

Las edificabilidades, la ponderación de los usos previstos por el planeamiento y la repercusión del valor del suelo asociado a estos, permiten obtener un uso abstracto y homogéneo que representa al conjunto de un sector determinado. Esta magnitud sí es útil para hacer distribuciones de beneficios, cargas y plusvalías de acuerdo al principio de equidistribución, en tanto que es una magnitud que refleja el potencial lucrativo del conjunto del suelo.

· **Aprovechamiento homogeneizado unitario [m²t del uso característico/m²s]**

El aprovechamiento homogeneizado unitario es la superficie (m²t) del uso característico, es decir, del uso abstracto y homogéneo que se ha construido con la ponderación de los usos reales, que corresponden a cada unidad de superficie de suelo (m²s) del ámbito considerado. Esta magnitud tiene relevancia por ser el fundamento conceptual del aprovechamiento medio o el aprovechamiento tipo, como se estudiará más adelante.

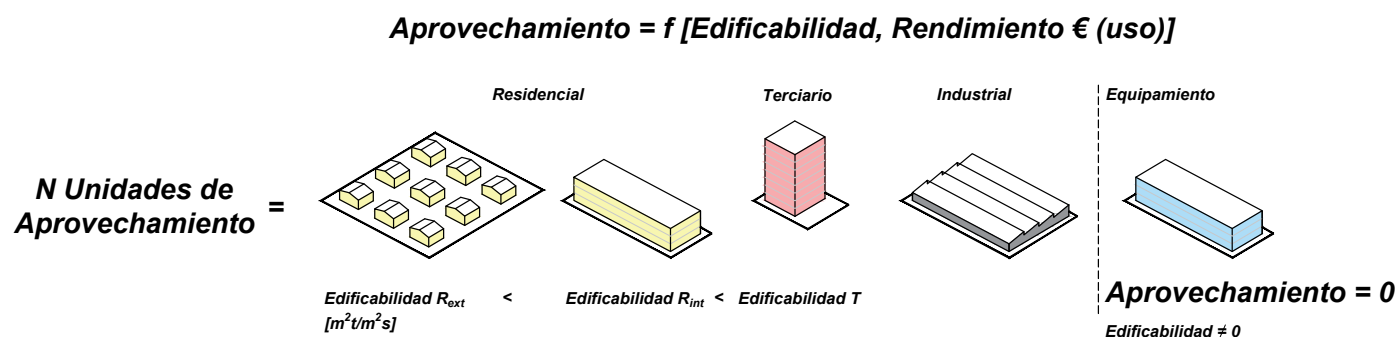


Figura-3. Aprovechamiento y edificabilidad
Elaboración propia

· **Aprovechamiento objetivo [m²t del uso característico]**

El aprovechamiento objetivo representa el conjunto del aprovechamiento homogeneizado que, desde el plan, se atribuye a determinado solar o ámbito; es decir, incluye la totalidad del aprovechamiento que corresponde a cada terreno, tanto las partes que son patrimonializables por los particulares como las que pertenecerán, por medio de cesiones, a la Administración. En ausencia de técnicas de aprovechamiento unitario de referencia, el aprovechamiento objetivo correspondiente a cada ámbito queda definido por la ordenación urbanística, que atribuye al suelo unas restricciones geométricas y unos usos determinados. En la literatura se pueden encontrar referencias al aprovechamiento objetivo, cuando deriva directamente de la ordenación, como *aprovechamiento real* o *aprovechamiento planificado*.

· **Aprovechamiento subjetivo [m²t del uso característico]**

El aprovechamiento subjetivo es el que determinado propietario puede atribuirse. Se considera una magnitud variable, ya que depende del porcentaje del aprovechamiento objetivo que deba cederse a la Administración según la ley pertinente. En algunos documentos se hace mención a este concepto como *aprovechamiento susceptible de apropiación* o *aprovechamiento patrimonializable*. Quizá cabe, en este apartado, dejar clara la diferencia entre el *aprovechamiento patrimonializable* y *aprovechamiento lucrativo*, ya que se considera el aprovechamiento de cesión como susceptible de explotación económica por parte de los entes públicos, pese a no ser patrimonializable por los particulares. Esta diferencia de concepto se lleva al extremo en algunos documentos consultados a raíz de la aplicación de técnicas de aprovechamientos objetivos de referencia. En estos supuestos, se argumenta que los suelos que contienen usos dotacionales están desprovistos de aprovechamiento lucrativo, pero no de un aprovechamiento “lucrable” y transferible, que no es otro que el aprovechamiento objetivo de referencia del ámbito en cuestión. Algunos autores alegan que la consolidación de usos dotacionales no “consume” el volumen edificable, que queda, de alguna manera, desvinculado del suelo físico al que se asocia en primer lugar (Enríquez de Salamanca y García-Bellido, 1979).

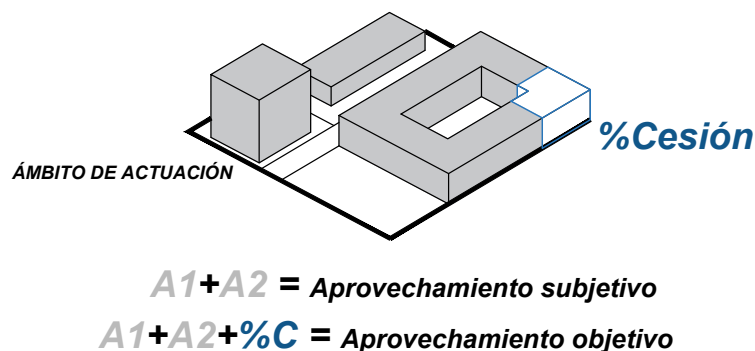


Figura-4. Aprovechamiento objetivo y subjetivo
Elaboración propia

La reparcelación

Objeto y procedimiento

En la literatura podemos encontrar diversas definiciones de esta figura de la gestión, herramienta principal del sistema de cooperación. Algunas la describen a partir de su vinculación con los principios generales del marco legal, otras la definen a partir de su procedimiento o sus efectos. Por ejemplo (Esteban, 2011, p.190):

“La finalidad de la reparcelación es sustituir una parcelación existente por una nueva, de configuración más regular, en la cual la distribución del aprovechamiento urbanístico corresponda a los derechos iniciales de cada propietario y donde los nuevos espacios viales y otros de titularidad pública queden claramente diferenciados de las nuevas parcelas de titularidad privada, de manera que se pueda hacer efectiva su cesión al ayuntamiento. La reparcelación se concreta mediante un proyecto que se refiere a un ámbito determinado, el cual constituye un polígono o unidad de reparcelación.”

O bien (García de Enterría y Parejo, 1979, p-447):

“La reparcelación es una potestad urbanística incardinada institucionalmente en la definición por la ordenación urbanística del derecho de propiedad, de naturaleza no normativa. Por eso mismo se traduce, en su ejercicio, en un acto administrativo (...) que, por su integración en el más amplio contexto institucional debe quedar sujeto a un régimen específico...”

La definición que hace la LS56 es, en este sentido, clara y concisa y resume los dos aspectos principales que la definen. La LS76 y la LS92 hacen definiciones progresivamente más completas, como comprobaremos.

LS56 / Título II: Régimen urbanístico del suelo.

Capítulo III: Parcelaciones y reparcelaciones

Artículo 77.2

Se entenderá por reparcelación la nueva división de terreno parcelado, que se podrá imponer obligatoriamente con alguno de estos fines:

- a) Regularizar la configuración de las parcelas; y
- b) Distribuir justamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación.

LS76 / Título II: Régimen urbanístico del suelo.

Capítulo III: Parcelaciones y reparcelaciones

Artículo 97

1. Se entenderá por reparcelación la agrupación de fincas comprendidas en el polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos.

2. La reparcelación tiene por objeto distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas y situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al Plan.

LS92 / Título IV: Ejecución del planeamiento

Capítulo II. Actuación mediante unidades de ejecución

Sección 3.ª Sistema de cooperación

Artículo 164.1. *Se entenderá por reparcelación la agrupación de fincas comprendidas en la unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos.*

Artículo 164.2. *La reparcelación tiene por objeto distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y localizar sobre parcelas determinadas y en esas mismas zonas el aprovechamiento que, en su caso, corresponda a la Administración actuante.*

Sin embargo, es de gran relevancia, en lo que respecta a la reparcelación, la publicación del Reglamento de Gestión Urbanística de 1979 (RG), vigente aún hoy en día con carácter supletorio y, de forma similar a la LS76, se puede, considerar una referencia en cuanto a la forma de proceder en la mayor parte del Estado. Este reglamento es un texto de carácter instrumental, de publicación muy poco posterior a la LS76, ley a la que estaba supeditado en origen. No obstante, el nuevo documento intenta dar respuesta a las numerosas críticas que había generado la LS76 por no incorporar estrategias que resolvieran de forma operativa las necesidades de actuación sobre suelo urbano, mediante la introducción de las reparcelaciones discontinuas y voluntarias en este tipo de suelo. Esta modalidad de reparcelación justificaría después las primeras experiencias de las TAU, como veremos más adelante.

En primer lugar, sin embargo, cabe destacar que la definición de reparcelación que hace el RG es muy similar a la de la LS76, la principal diferencia consiste en la posibilidad de inclusión dentro de la “comunidad” de reparcelación de propietarios de terrenos no incluidos en la unidad de actuación delimitada, pero con un derecho reconocido a participar en las adjudicaciones:

RG - Título III: Reparcelación. Capítulo I: Normas generales

Artículo 71.

1. *Se entiende por reparcelación la agrupación o integración del conjunto de las fincas comprendidas en un polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios de las primitivas, en proporción a sus respectivos derechos, y a la Administración competente, en la parte que corresponda conforme a la Ley del Suelo y al Plan.*

2. *Cuando en suelo urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística, un polígono tuviera un aprovechamiento superior al que le correspondiere en razón del medio fijado para ese tipo de suelo, también formarán parte de la comunidad de reparcelación aquellos propietarios del suelo exterior al polígono que tengan reconocido el derecho a participar en las adjudicaciones por estar destinado su suelo a sistemas generales y no haberse aplicado la expropiación forzosa.*

4. *La reparcelación comprende también la determinación de las indemnizaciones o compensaciones necesarias para que quede plenamente cumplido, dentro de la unidad reparcelable, el principio de la justa distribución entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística.*

Como vemos, queda patente en el RG la consideración de compensaciones económicas como un recurso más del proceso reparcelatorio, de uso habitual en circunstancias en que la distribución de aprovechamientos no sea resolutive a nivel práctico, o en las que haya actividades o personas no

propietarias desplazadas. El resultado de la reparcelación es, en cualquier caso, la ejecución de la ordenación urbanística dentro de una unidad de actuación delimitada, mediante el cumplimiento de ciertos objetivos, que ya nos son familiares:

Artículo 72.

1. La reparcelación tiene por objeto:

- a) *La distribución justa entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística.*
- b) *La regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento.*
- c) *La situación sobre parcelas determinadas y en zonas aptas para la edificación del aprovechamiento establecido por el Plan.*
- d) *La localización sobre parcelas determinadas y en zonas aptas para la edificación del aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante, cuando se trate de suelo urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística.*

2. Cualquiera de estas finalidades justifica por sí sola la reparcelación, aunque no concurran las otras.

3. La distribución justa de los beneficios y cargas de la ordenación será necesaria siempre que el plan asigne desigualmente a las fincas afectadas el volumen o la superficie edificable, los usos urbanísticos o las limitaciones y cargas de la propiedad.

Cabe añadir, respecto al aprovechamiento correspondiente a la Administración, que éste puede provenir de cesiones obligatorias o por existir dentro de la unidad de actuación un excedente de aprovechamiento contemplado por el plan, frente al correspondiente a los propietarios. Es de especial relevancia el hecho de que la reparcelación se justifica desde la necesidad de satisfacer al menos uno de los objetivos mencionados, cosa que es determinante para las actuaciones sobre suelo urbano, como veremos más adelante.

Para actuar mediante el método de reparcelación es necesario que exista un planteamiento a ejecutar suficientemente detallado:

RG / Título III: Reparcelación. Capítulo II: Requisitos. Sección 3: Requisitos formales

Artículo 80

1. La reparcelación presupone la existencia de un planeamiento para cuya ejecución se realiza.

2. El plan que se ejecute puede ser:

- a) *El plan general de ordenación, completado en su caso por el estudio de detalle correspondiente, si se trata de suelo urbano.*
- b) *Un plan especial, si para su ejecución fuere procedente la reparcelación.*
- c) *Un plan parcial en los demás casos.*

Siendo así, el procedimiento se inicia con la aprobación de la unidad reparcelable, previamente delimitada por el Plan o concretada con el fin de iniciar el trámite, hecho que implica, automáticamente, la suspensión de la emisión licencias de actividades y de construcción en el ámbito. Esta circunstancia deja, por así decir, “paralizada” la unidad de actuación a la espera que se desarrollen los pasos propios de la reparcelación y, como es lógico, puede suponer importantes problemas para los afectados en casos en los que la resolución del trámite se complique, especialmente en suelo urbano.

A continuación, la Administración competente o los propietarios implicados, han de desarrollar un *Proyecto de Reparcelación*, que debe ser a su vez aprobado inicialmente, y del cual todos los afectados deben ser individualmente informados. Así mismo, el proyecto debe ser sometido a información pública. La documentación necesaria para la presentación de este documento se indica en el RG:

RG / Título III: Reparcelación. Capítulo II: Requisitos. Sección 3: Requisitos formales

Artículo 82

1. El contenido de la reparcelación se concretará en un proyecto, que deberá constar de los siguientes documentos:

- a) Memoria.
- b) Relación de propietarios e interesados, con expresión de la naturaleza y cuantía de su derecho.
- c) Propuesta de adjudicación de las fincas resultantes, con expresión del aprovechamiento urbanístico que a cada una corresponda y designación nominal de los adjudicatarios.
- d) Tasación de los derechos, edificaciones, construcciones o plantaciones que deban extinguirse o destruirse para la ejecución del plan.
- e) Cuenta de liquidación provisional.
- f) Planos:
 - f.1. Plano de situación y relación con la ciudad
 - f.2. Plano de delimitación e información, con expresión de los límites de la unidad reparcelable, linderos de las fincas afectadas, edificaciones y demás elementos existentes sobre el terreno.
 - f.3. Plano de ordenación, en el que se reproduzca, a la misma escala que el anterior, el correspondiente plano del plan que se ejecute.
 - f.4. Plano de clasificación y valoración de las superficies adjudicadas.
 - f.5. Plano de adjudicación, con expresión de los linderos de las fincas resultantes adjudicadas.
 - f.6. Plano superpuesto de los de información y adjudicación (f.2 y f.5).

Una vez el acuerdo es firme, habiéndose resuelto las cuestiones que hayan podido surgir de la interlocución entre todos los interesados, el proyecto se aprueba definitivamente y se deja constancia en el registro de los terrenos de cesión y de la reparcelación en sí misma.

RG / Título III: reparcelación. Capítulo 4: Procedimiento general. Sección 3: Formalización e inscripción

Artículo 114.

La inscripción del acuerdo de reparcelación se efectuará en la siguiente forma:

- a) Se cancelarán las hojas registrales correspondientes a las antiguas fincas reparceladas con extinción de todos los derechos incompatibles con la ejecución del planeamiento. En las fincas que se correspondan con otras resultantes se hará expresa indicación de la nueva hoja registral que se abra a la correlativa finca resultante. En la misma forma se cancelarán las hojas registrales correspondientes a las fincas ocupadas para la ejecución de los sistemas generales cuando sus titulares fuesen adjudicatarios en la unidad reparcelada.

- b) Se abrirá nueva hoja registral a todas y cada una de las fincas resultantes adjudicadas, incluso las que lo sean en favor del Patrimonio municipal del suelo o estén afectadas a cualquier servicio público.*
- c) En la inscripción de las fincas resultantes que se correspondan con otras anteriormente inscritas se hará expresa indicación de la hoja registral cancelada por efecto de la reparcelación.*
- d) En las restantes se practicará un asiento de primera inscripción.*
- e) Se harán constar las cargas y gravámenes que subsistan o se establezcan sobre las fincas resultantes y las demás circunstancias que puedan afectar a las titularidades inscritas, con arreglo a la legislación hipotecaria y, en todo caso, la cuantía del saldo de liquidación, a los efectos prevenidos en el artículo 100, 1, c), de la Ley del Suelo.*

Los resultados de una reparcelación, en cuanto a los cambios en la estructura parcelaria y de la propiedad, tienen plena eficacia real. Lo mismo se aplica en lo que respecta a los terrenos de cesión obligatoria. En cuanto a los resultados económicos, la cuenta de liquidación definitiva del proyecto de reparcelación, elaborada después de acabado el procedimiento tiene la función de subsanar los desajustes pertinentes entre la cuenta de liquidación provisional y el estado real de las cuentas.

Algunas precisiones en cuanto a su uso sobre suelo urbano

Como se ha visto en la descripción general de la herramienta, la reparcelación es plenamente operativa en las situaciones en las que se puede ejecutar el planeamiento haciendo *tabula rasa* respecto a la situación inicial, cosa habitual en el suelo urbanizable, pero no así en el suelo urbano. Por esta razón, es conveniente hacer algunas precisiones en cuanto a las posibilidades que se contemplan en el marco legal en este sentido.

En primer lugar, se han de tener en consideración las indicaciones para la delimitación de las unidades reparcelables que hace el RG, complementado con la LS76, a la que se alude en alguno de los artículos seleccionados:

RG / Título primero: Disposiciones generales. Capítulo II. Requisitos generales para la ejecución. Sección 3: Delimitación de polígonos y unidades de actuación

Artículo 36

- 1. La ejecución se realizará siempre por unidades de actuación o por polígonos completos, salvo cuando se trate de la ejecución de sistemas generales o de alguno de sus elementos o de actuaciones aisladas en suelo urbano.*
- 2. En la delimitación de los polígonos en suelo urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística habrá de justificarse para cada uno de ellos el cumplimiento de los requisitos del artículo 117.2 de la Ley del Suelo. A los efectos de hacer posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización, no se podrán delimitar polígonos dentro de un mismo sector cuyas diferencias de aprovechamiento entre sí con relación al aprovechamiento del sector sea superior al 15 por 100.*

LS76 / Título III: ejecución de Planes de Ordenación. Capítulo primero: disposiciones generales.

Artículo 117

- 1. La ejecución de los Planes y de los Programas de Actuación Urbanística se realizará por polígonos completos, salvo cuando se trate de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos o de realizar actuaciones aisladas en suelo urbano.*
- 2. Los polígonos se delimitarán teniendo en cuenta los siguientes requisitos:*

- a) *Que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del Plan y de los Programas de Actuación Urbanística.*
 - b) *Que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización.*
 - c) *Que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación.*
- 3.** *En el suelo urbano, cuando no sea posible la determinación de un polígono con los requisitos establecidos en el número anterior, ni se trate de actuaciones aisladas, las operaciones urbanísticas podrán llevarse a cabo mediante la delimitación de unidades de actuación que permitan, al menos, la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.*
- 4.** *No podrán delimitarse polígonos ni unidades de actuación inmediatos a terrenos de cesión obligatoria y gratuita sin incluir en los referidos polígonos y unidades la parte correspondiente de los indicados terrenos.*

Como vemos, el reglamento en principio, plantea como, excepcionalmente, en suelo urbano se permite actuar mediante actuaciones aisladas. También es destacable, como la norma intenta evitar que haya grandes diferencias en cuanto al reparto del aprovechamiento entre diferentes polígonos de actuación dentro de un mismo sector, en un intento de velar por la equidistribución en el reparto de cargas y plusvalías en un ámbito mayor al de la unidad de actuación desde el inicio de los procedimientos de gestión.

Es fundamental, en referencia al contenido del artículo 117 de la LS76, como la definición espacial de la unidad de actuación se supedita a su capacidad para asumir las cargas necesarias para una ejecución del planeamiento, y más aún, como la necesidad del reparto equitativo puede ser el único desencadenante de la actuación urbanística. No hay que olvidar que, pese a que la mayor parte del contenido de estos preceptos es de aplicación inmediata en suelo urbanizable y parecen excluir al suelo urbano de las mismas exigencias, el reparto equitativo de beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento era una obligación, también en suelo urbano, según el mismo RG:

RG / Título III. Reparcelación. Capítulo II: Requisitos. Sección 3: Requisitos formales

Artículo 83

Los propietarios del suelo urbano deberán:

- 1.** *Ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente.*
- 2.** *Costear la urbanización.*
- 3.** *Edificar los solares cuando el Plan así lo estableciera dentro del plazo que éste señale, o, en su defecto, en los plazos fijados en el Capítulo primero del Título cuarto de la presente Ley.*
- 4.** *El reparto equitativo de las cargas que se deriven de la aplicación de este artículo se efectuará a través de las reparcelaciones que procedan, conforme a lo establecido en los artículos noventa y siete punto dos (definición, cita al inicio del capítulo) y ciento diecisiete punto tres (delimitación unidad reparcelable, cita página anterior).*

En definitiva, las opciones existentes para la actuación sobre suelo urbano son: la determinación de un polígono completo que cumpla con la exigencia de poder resolver el reparto equitativo de cargas y beneficios entre otros objetivos, las actuaciones aisladas a resolver mediante la

expropiación y la actuación sobre unidades que únicamente deben hacer factible el reparto de beneficios y cargas.

La práctica demuestra que la primera opción es muy poco realista respecto a las características propias del suelo urbano, según autores expertos (García-Bellido y Enriquez de Salamanca, 1979) salvo en el caso de ámbitos susceptibles de ser objeto de un plan de Reforma Interior. Dicho de otra forma, la actuación por unidades completas tiene sentido si se trabaja sobre el “tercio no consolidado” que, como máximo, se permite incluir a la hora de clasificar determinados territorios como urbanos, al que hace referencia la definición de suelo urbano de la LS76:

LS76 / Título II: Régimen urbanístico del suelo. Capítulo primero: clasificación del suelo.

Artículo 78.

Constituirán el suelo urbano:

- a) Los terrenos a los que el plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine.*

La expropiación, como forma de actuación habitual tampoco es operativa para muchas administraciones locales por limitaciones presupuestarias, ya que la valoración del suelo, en supuestos de expropiación, se calcula en relación a los precios de mercado.

Las actuaciones sobre ámbitos configurados, únicamente, para realizar la equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento, de acuerdo con la LS76, pueden tomar forma de reparcelación o de proyecto de compensación, que, como se ha explicado anteriormente, es un acuerdo entre particulares para la ejecución del planeamiento sin la intervención gestora de la administración pública.

RG / Título III: reparcelación. Capítulo VI: efectos. Sección 1: efectos jurídico-reales.

Artículo 124

1. Las obligaciones y cargas de los propietarios del suelo a que se refiere este capítulo (polígonos o unidades de actuación) serán objeto de distribución justa entre los mismos, juntamente con los beneficios derivados del planeamiento, en la forma que libremente convengan mediante compensación o reparcelación.

Las actuaciones mediante el sistema de compensación se consideran en la literatura como una apertura hacia la intervención privada en la gestión urbanística del suelo urbano, que aportaría agilidad y nuevas oportunidades (García-Bellido y Enriquez de Salamanca, 1979). Sin embargo, el RG plantea una solución aún más ventajosa a nivel práctico: la reparcelación voluntaria. Es en este documento donde se regulan, por primera vez y de forma explícita, como procedimientos abreviados las reparcelaciones voluntarias y discontinuas y las reparcelaciones simplemente económicas en los artículos 115 y 116. Se entiende que estos “procedimientos abreviados” tienen la misma validez que la reparcelación estándar, sólo hacen ciertas simplificaciones procedimentales en cuanto a la presentación de documentos y el cumplimiento de plazos determinados.

RG / Título III: reparcelación. Capítulo V: Procedimientos abreviados. Sección 1. Reparcelación voluntaria

Artículo 115.

- 1. La propuesta de reparcelación, formulada por los propietarios afectados y formalizada en escritura pública, será sometida a información pública durante quince días e informada por los servicios municipales correspondientes.*
- 2. Cuando recaiga la aprobación definitiva no será necesaria ninguna nueva formalización, bastando para la inscripción en el Registro de la Propiedad, con la presentación de la citada escritura y certificación del acuerdo de su aprobación.*

Se extrae de forma directa de este artículo la necesidad de que todos los afectados por la unidad de actuación estén completamente de acuerdo desde el inicio del trámite en la elaboración del proyecto de reparcelación y en las condiciones particulares de su desarrollo, incluida la distribución de las cargas y beneficios correspondientes. Esto tiene especial relevancia en la medida en que se puede complementar con la posibilidad de realizar reparcelaciones sobre unidades de actuación discontinuas en suelo urbano, cuestión que flexibiliza de forma sustancial la posibilidad de llevar a cabo actuaciones en este tipo de suelo. La regulación que hace el RG respecto a los ámbitos reparcelables consiste en:

[Artículo 77

- 1. La reparcelación se extiende a todos los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación definido en el Plan de cuya ejecución se trate o delimitado por el procedimiento del artículo 38 de este Reglamento. (Descripción de plazos y autoridades que harán las aprobaciones pertinentes).*
- 2. La unidad reparcelable quedará determinada, sin necesidad de nuevo acuerdo, cuando recaiga la aprobación definitiva del Plan o delimitación del polígono o unidad de actuación a que se refiere el párrafo anterior.*
- 3. Los recursos que se interpongan contra dichos acuerdos no suspenderán el curso del expediente de reparcelación. Si se modificare el polígono o unidad de actuación después de haber recaído el acuerdo aprobatorio de la reparcelación, se mantendrá éste y se abrirá un nuevo expediente complementario para fijar las indemnizaciones que correspondan entre los interesados.]*

RG / Título III: reparcelación. Capítulo II: Requisitos. Sección 2: Unidad reparcelable

Artículo 78

- 1. No obstante lo establecido en el artículo anterior, a instancia de parte, siempre que se produzca antes de que concluya el trámite de exposición al público del proyecto de reparcelación, podrán incluirse en la unidad reparcelable superficies exteriores al polígono o unidad de actuación, mediante un nuevo trámite de información pública del proyecto rectificado durante quince días.*
- 2. La inclusión de estas superficies exteriores, que se incorporarán a la unidad reparcelable a todos los efectos derivados de la reparcelación, habrá de fundamentarse en que se trate de superficies vinculadas económica o funcionalmente a la ordenación del polígono o unidad de actuación sin que sea posible o procedente su incorporación a otra unidad reparcelable.*
- 3. En suelo urbano, y en los casos de reparcelación voluntaria, la unidad reparcelable podrá ser discontinua e incluso referirse a parcelas aisladas, siempre que quede asegurado el cumplimiento del Plan y no se irroque perjuicio a terceros propietarios.*

El otro procedimiento abreviado considerado por el RG que es de interés para este trabajo es la reparcelación simplemente económica. Esta modalidad es de aplicación cuando no sea necesario o posible hacer una reconfiguración material de las propiedades inmuebles de los afectados, sino que sea suficiente con la determinación de indemnizaciones sustitutorias por razones objetivas. Se considera apta esta opción en casos en los que la consolidación del medio construido supere el

50% de la superficie de la unidad de actuación y además éste se encuentra en situación de conformidad respecto al plan.

RG / Título III: reparcelación. Capítulo V: Procedimientos abreviados. Sección 2. Reparcelación simplemente económica

Artículo 116.

Cuando en aplicación de lo dispuesto en los artículos 125,2, de la Ley del Suelo y 74 de este Reglamento, la reparcelación debe limitar sus efectos a la determinación de las indemnizaciones sustitutorias que procedan entre los afectados, se aplicarán las siguientes reglas:

- a) La documentación del proyecto se reducirá a la expresada en los apartados a), b) y e) y planos f.1, f.2, y f.3 del artículo 82 de este Reglamento.*
- b) El plazo de audiencia será de quince días.*
- c) El acuerdo de aprobación definitiva será impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en la forma ordinaria y sin ninguna limitación.*
- d) El acuerdo se formalizará y protocolizará en forma análoga a la prevenida en los artículos 113 y 114 de este Reglamento, pero sin incluir la descripción de las fincas afectadas.*
- e) El Registrador de la Propiedad se limitará a cancelar las notas marginales que hubiere extendido, con arreglo al artículo 102 de este Reglamento, y tomar razón de la cuantía de los saldos de la cuenta de liquidación provisional que se hubieren asignado a los titulares de fincas inscritas, a los efectos prevenidos en el artículo 100, 1, c), de la Ley del Suelo.*

Los artículos 113 y 114 hacen referencia a cuestiones procedimentales que no son destacables para el objetivo de este trabajo, así como los artículos 102 y 100, que remiten a la descripción de los trámites de registro.

LS76 / Título III. Ejecución de los Planes de Ordenación. Capítulo segundo: de los sistemas de actuación

Artículo 125.2 *Procederá también la indemnización sustitutoria entre los afectados cuando por las circunstancias de edificación en una actuación urbanística, no fuere posible llevar a cabo la reparcelación material de los terrenos de toda o parte de la misma, superior a un cincuenta por ciento de la superficie afectada.*

RG / Título III: reparcelación. Capítulo primero: normas generales

Artículo 74

Conforme al artículo 125,2, de la Ley de Suelo, cuando más del 50 por 100 de la superficie edificable de un polígono o unidad de actuación se halla edificado conforme al plan, la reparcelación se limitará a la redistribución material de los terrenos restantes y a establecer las indemnizaciones sustitutorias que procedan entre los afectados.

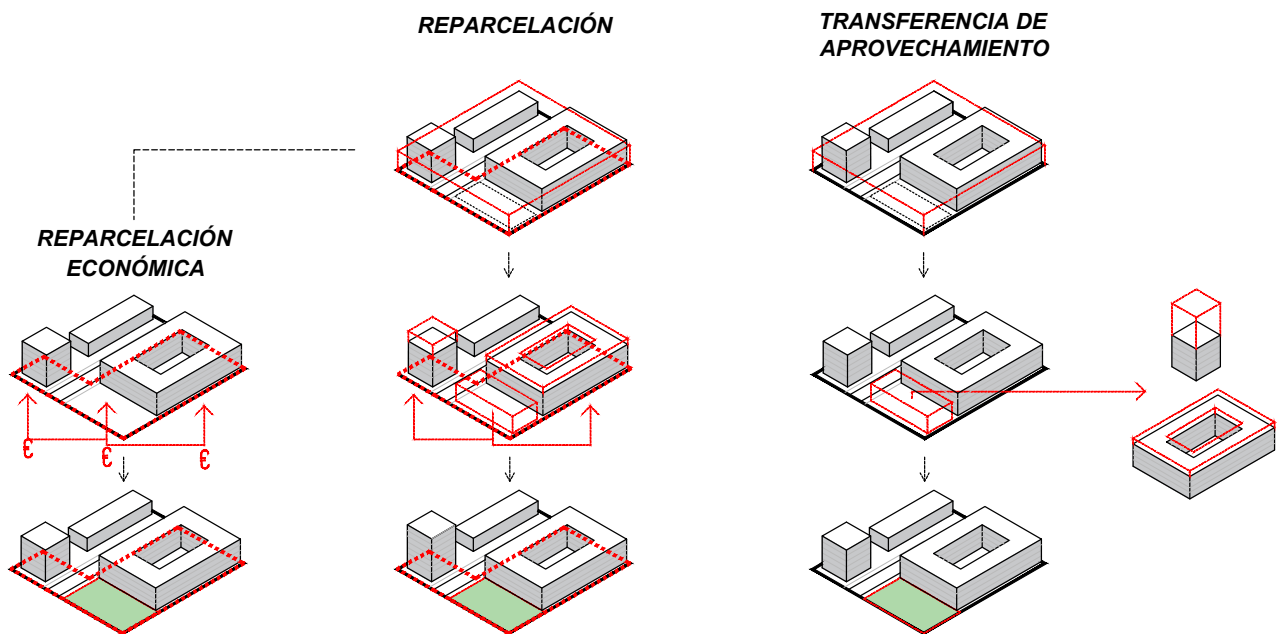


Figura-6. Reparcelación y TAU
Elaboración propia

El aprovechamiento medio

Como ya se anunciaba previamente, la técnica del aprovechamiento medio se introdujo en la ley LrS75 y se consolidó en el posterior texto refundido de la LS76.

Si bien, ninguno de estos dos primeros documentos hace una definición explícita del concepto de aprovechamiento medio, en los dos se da por sentado su uso y se establece su regulación, justificando la necesidad y el modo de utilizarlo en el desarrollo del suelo urbanizable programado. En la exposición de motivos de la LrS75 podemos hacernos una idea de la naturaleza de esta técnica, tal y como se cita anteriormente en este trabajo, como un aprovechamiento de referencia fijado desde el plan para cada sector a desarrollar en el suelo urbanizable, respecto al cual la posterior ejecución del planeamiento compone y materializa los aprovechamientos pertinentes.

En la literatura, como en el caso de la reparcelación, podemos encontrar diversas definiciones que nos pueden ayudar a comprender mejor el contenido de la técnica. Por ejemplo, el Reglamento de Planeamiento de 1978 (RP), un documento de carácter equiparable al RG y con vigencia hoy en día en las mismas circunstancias supletorias, define la técnica de la siguiente manera:

“El aprovechamiento medio consiste en la conversión básicamente de los contenidos sustantivos atribuidos al suelo en uso (residencial, industrial, etc...) e intensidad del mismo (edificación intensiva o extensiva, cerrada o abierta, en altura o no, etc...) – ambos contenidos diversos por naturaleza – en valores abstractos de cuantificación comparativa, intercambiables por responder a un mismo sistema de medida, la obtención de la medida de todos los valores relativos así establecidos.”

Esta definición transmite una idea fácilmente asimilable a la de aprovechamiento que se explicaba al inicio de este capítulo, como una magnitud abstracta compuesta partir de una ponderación de las posibilidades lucrativas de un sector y representativa, por tanto, del conjunto del mismo. Sin embargo, se puede completar con alguna otra, (Rodríguez, 2017, p.124) en la que se introducen puntos clave para entender su relevancia:

“La solución ideada (para la resolución de las desigualdades intersectoriales provocadas por el planeamiento) se hizo descansar sobre lo que la Ley llamó aprovechamiento medio, es decir, el aprovechamiento urbanístico resultante de la conjugación de las intensidades y usos globales señalados por el plan a los terrenos susceptibles de tráfico privado, homogeneizados según sus valores relativos.” (...) “...Al conjugarse los todos los posibles usos lucrativos en una sola cifra final expresiva de la media de todos ellos, todos los propietarios del suelo urbanizable programado, cualquiera que fuera la ubicación de sus terrenos, a venían a resultar tratados por igual porque a todos ellos se reconocía el mismo aprovechamiento por unidad de superficie...”

Así pues, la asignación de un aprovechamiento de referencia es definitiva para la descripción del contenido del derecho de propiedad del suelo (o del aprovechamiento susceptibles de apropiación) que pasa de depender de las circunstancias particulares de los terrenos en relación a la ordenación propuesta por el planeamiento, a ser un porcentaje fijo del aprovechamiento unitario de determinado ámbito.

En resumen, podemos afirmar que esta técnica tiene el objetivo fundamental de ampliar el alcance de la equidistribución de cargas y beneficios más allá de las unidades de actuación que hemos tratado, así como de garantizar cierta equitatividad entre las diferentes partes de la ciudad en desarrollo en cuanto a la recuperación de plusvalías. La aplicación del aprovechamiento medio busca, a su vez, dar respuesta a la necesidad de obtener para la administración de los suelos

necesarios para la materialización de los sistemas generales, a partir de la más conveniente división del suelo en ámbitos de ejecución.

La manera en la que la LS76 introduce el aprovechamiento medio es, en primer lugar, a partir de exigencia a los planes generales de fijarlo para el suelo urbanizable programado:

LS76 / Título I: planeamiento urbanístico del territorio. Capítulo primero: clases de Planes de Ordenación.

Artículo 12.

2. Además de las determinaciones de carácter general, los planes generales deberán contener las siguientes:

2.1 En suelo urbano (...)

2.2. En suelo urbanizable programado:

- a) Desarrollo de los sistemas de la estructura general de ordenación urbanística del territorio, con la precisión suficiente para permitir la redacción de Planes Parciales.*
- b) Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y, en su caso, por sectores en función de las intensidades y usos globales señalados a los terrenos no destinados a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, homogeneizados según sus valores relativos.*
- c) Trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, servicio telefónico y demás servicios que, en su caso, prevea el Plan.*
- d) División del territorio en sectores para el desarrollo en Planes Parciales.*

La *homogeneización* a la que hace referencia este artículo se explica con más detalle en el RP, que en este sentido, dicta:

RP / Título primero: del planeamiento urbanístico del territorio. Capítulo IV: de los planes generales municipales de ordenación. Sección 4.ª De las determinaciones en suelo urbanizable programado

Artículo 30.

En el suelo urbanizable programado, el Plan General de Ordenación deberá contener, además de las determinaciones de carácter general, las siguientes:

(...)

- b) Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y de la de cada uno de los sectores, si fuesen varios, del suelo necesario en cada cuatrienio, en función de las intensidades y usos globales que se señalen en los terrenos, que no estén destinados en el Plan General a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, homogeneizando dichos usos según sus valores relativos.*

Artículo 31.

1. A los efectos previstos en el apartado b) del artículo anterior se establecerá:

- 1.º Para cada zona, un coeficiente mediante el cual se exprese el valor que el Plan atribuye a cada uso con relación a los demás.***
- 2.º Para cada sector, un coeficiente mediante el cual se reflejen globalmente las diferencias existentes entre los distintos sectores, determinadas por las siguientes circunstancias:***
 - a) Situación respecto a los asistentes generales y demás elementos urbanos significativos.*
 - b) Características del suelo y su incidencia en el costo de la urbanización y de la edificación.*

- c) *Cualquier otra circunstancia que a estos efectos se considere de particular relevancia.*
2. *El coeficiente de homogeneización de cada zona se obtendrá multiplicando el coeficiente que le haya sido asignado con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1.º del número anterior, por el coeficiente que corresponda al sector donde esté situada. Este coeficiente podrá ajustarse específicamente para alguna zona concreta en la que concurren circunstancias especiales, con objeto de conseguir una más adecuada valoración relativa.*
3. *El aprovechamiento de cada zona será el resultado de multiplicar su superficie por la edificabilidad correspondiente, expresada en metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo, y por el coeficiente de homogeneización obtenido según se señala en el número 2 de este artículo.*
4. *El aprovechamiento de un sector lo constituirá la suma de los aprovechamientos que correspondan a todas las zonas en él incluidas.*
El aprovechamiento medio de cada sector se obtendrá dividiendo su aprovechamiento por la superficie total del sector.
5. *El aprovechamiento del suelo urbanizable programado en cada cuatrienio lo constituirá la suma de los aprovechamientos de todos los sectores en que pudiera este suelo estar dividido.*
El aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado para cada cuatrienio se obtendrá dividiendo su aprovechamiento por la superficie total del suelo programado para dicho cuatrienio.
6. *Los terrenos incluidos en suelo urbanizable programado destinados en el Plan General a implantar sistemas generales se considerarán, a los efectos prevenidos en este artículo, de aprovechamiento nulo.*
7. *La asignación de coeficientes a las distintas zonas y sectores deberá ser razonada exponiendo las motivaciones que han dado lugar a su determinación. Los coeficientes serán iguales o menores que la unidad.*

Este documento habla de cuatrienios, que no son otra cosa que una forma de delimitación espacial que constituye el ámbito respecto al cual se establece el aprovechamiento objetivo de referencia, el aprovechamiento medio en el caso del suelo urbanizable. En los cuatrienios quedan incluidos un determinado número de sectores y también los sistemas generales asociados. Cabe quizá mencionar que, cuando hablamos de sectores, nos referimos a ámbitos de actuación delimitados en suelo urbanizable, sujetos al desarrollo de un Plan Parcial. En suelo urbano las delimitaciones se denominan polígono de actuación, unidad de actuación o de ejecución.

La técnica que estamos tratando también incorpora uno de los deberes fundamentales vinculados a la propiedad del suelo en desarrollo, que es la obligación de cesión gratuita a la administración de un porcentaje, el 10% en la LS76, del aprovechamiento medio del sector y de los excedentes de aprovechamiento que pudieran darse, como se recoge en la misma LS76:

LS76 / Título II: régimen urbanístico del suelo. Capítulo primero: clasificación del suelo.

Artículo 84

1. *El suelo urbanizable programado estará sujeto a la limitación de no poder ser urbanizado hasta que se apruebe el correspondiente Plan Parcial. (...)*
2. *A los efectos de la gestión urbanística, se determinará:*
- a) *El aprovechamiento medio de la totalidad del suelo urbanizable programado y el de cada sector en que se divida el mismo.*

b) El aprovechamiento de cada finca, refiriendo a su superficie el aprovechamiento medio del sector en que se encuentre enclavada, sin que tenga relevancia al respecto su calificación concreta en el Plan.

Cuando el aprovechamiento medio de un sector exceda al de la totalidad del suelo urbanizable programado, el exceso será de cesión obligatoria y gratuita, a los fines de compensación previstos en el número cuatro de este artículo. El sobrante, si lo hubiere, se incorporará al Patrimonio Municipal del Suelo.

Si el aprovechamiento medio de un sector fuese inferior al de la totalidad del suelo urbanizable programado, se disminuirán proporcionalmente las cargas que implique la gestión urbanística, sufragando el resto el Ayuntamiento u órgano urbanístico actuante.

3. Los propietarios de suelo urbanizable programado deberán:

a) Ceder obligatoria y gratuitamente a favor del Ayuntamiento o, en su caso, órgano urbanístico actuante, los terrenos que se destinen con carácter permanente a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios.

b) Ceder obligatoria y gratuitamente el diez por ciento restante del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca.

c) Costear la urbanización.

d) Edificar los solares, cuando el Plan así lo establezca y en el plazo que el mismo señale o, en su defecto, en los plazos fijados en el Capítulo primero del Título IV de la presente Ley.

Los terrenos que, en virtud de este artículo, se incorporen al Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán preferentemente a los fines previstos en los artículos ciento sesenta y cinco y ciento sesenta y seis de esta Ley.

4. Cuando el aprovechamiento real de una finca, según la calificación establecida por el Plan General, no alcance el noventa por ciento del aprovechamiento que le corresponda, deberá compensarse, por adjudicación de terrenos edificables en áreas de situación y condiciones similares. Si este defecto fuere inferior a un quince por ciento del correspondiente a la finca, la adjudicación podrá sustituirse, a criterio de la Administración competente, por una indemnización en metálico.

Como ya se ha mencionado el aprovechamiento medio de un determinado ámbito debe quedar definido desde el Plan, ya sea el Plan General, si éste llega a concretar ordenaciones detalladas, o desde la planificación derivada que sea precisa para contar con la ordenación, los usos e intensidades que permitan sintetizar el contenido en aprovechamiento del ámbito de forma exacta.

El cálculo del aprovechamiento medio se explica, entonces, como el cociente entre el total del aprovechamiento objetivo homogeneizado del ámbito de actuación, el sector o el cuatrienio, y la superficie total de dicho ámbito. Recordemos que el aprovechamiento homogeneizado es aquel que corresponde al “uso característico” del ámbito, es decir, un uso abstracto y homogéneo de utilidad para el cálculo, pero sin necesaria correspondencia directa en la realidad. El aprovechamiento medio corresponde, entonces, con el aprovechamiento homogeneizado unitario propio del ámbito de actuación en suelo urbanizable:

$$\text{Aprovechamiento medio (Sector A)} = \frac{\text{Aprovechamiento objetivo total del uso característico en A} \left[\frac{\text{m}^2 \text{t}}{\text{m}^2 \text{s}} \right]}{\text{Superficie total de A}}$$

Para más claridad, podemos desarrollar el contenido de esta relación de la siguiente manera:

- En primer lugar se debe conocer la edificabilidad propia de cada zona (i) del sector A, E_{Ai} , su superficie S_{Ai} , y el uso correspondiente según el plan.

- A continuación, se ha de calcular el aprovechamiento objetivo correspondiente al uso característico de cada zona del sector, mediante la homogeneización de los usos previstos. La homogeneización consiste en la ponderación de los usos existentes mediante unos coeficientes razonados C_{Ai} , (<1) que asignen valor de un uso respecto al resto; por ejemplo, zona residencial intensiva ($C_{A1} = 1$), frente a zona residencial extensiva ($C_{A2} = 0,7$). La multiplicación de este coeficiente por la superficie y la edificabilidad de la zona es el aprovechamiento objetivo del uso característico en ésta.

$$Aprovechamiento_{Ai} = E_{Ai} \times S_{Ai} \times C_{Ai}$$

- La suma del aprovechamiento de todas las zonas del sector el aprovechamiento objetivo total del uso característico.

$$Aprovechamiento\ total\ en\ A = \sum_i Aprovechamiento\ Ai$$

- El aprovechamiento medio del sector es, como se explicaba antes, el aprovechamiento objetivo total del sector dividido entre la superficie total del sector. Esta superficie total incluye tanto las zonas con asignación de usos con aprovechamiento, como los sistemas incluidos en el sector.

$$Superficie\ total\ de\ A = Superficie\ zonas\ en\ A + Superficie\ sistemas\ en\ A$$

Finalmente, el aprovechamiento de total de cada sector, se puede ponderar, de forma análoga, no en cuanto a su uso, sino a su localización dentro del suelo correspondiente al cuatrienio. Del cociente entre la suma del aprovechamiento total de cada sector y la superficie de todo el cuatrienio, se obtiene el aprovechamiento medio de éste.

La fijación del aprovechamiento medio de cada sector del suelo urbanizable determina, así, en fase de planeamiento unas magnitudes de referencia que permiten anticipar y ampliar el alcance del principio de equidistribución, que trasciende hasta la resolución en detalle de cada ámbito mediante procedimientos que ya conocemos, como el proyecto de reparcelación o de compensación.

El aprovechamiento tipo

El aprovechamiento tipo es, al igual que el aprovechamiento medio, un aprovechamiento homogeneizado unitario de referencia. Las diferencias principales entre uno y otro consisten, en primer lugar, en su ámbito de aplicación, el aprovechamiento tipo se plantea como una herramienta para la actuación también sobre el suelo urbano consolidado; y en segundo lugar, en la manera en la que se establece la representatividad de esta magnitud respecto a las partes de la ciudad que trata, con frecuencia poco homogéneas y preexistentes al establecimiento de la herramienta. Dicho de otra manera, el aprovechamiento medio se define como un promedio por unidad de superficie del aprovechamiento correspondiente a un sector aún sin desarrollar, pero que cuenta con un plan que prefigura ciertas tipologías y usos; el aprovechamiento tipo, en cambio, queda fijado en el plan mediante la ponderación del uso y la tipología predominante en un ámbito de transformación urbanística no necesariamente reconfigurable de forma íntegra, que será el *área de reparto*. Es, entonces, una magnitud representativa del ámbito donde opera, que de calcularse de forma pormenorizada debería considerar un gran número de singularidades, pero puede no hacerse de forma exacta, constituyendo un aprovechamiento de referencia *modal*, que de alguna manera reconoce así la ciudad existente.

En este sentido se pronuncia Quesada en su tesis doctoral (Quesada, 125:2007):

“El aprovechamiento tipo lo que plantea es ser un coeficiente común para el suelo urbano, que se obtenga después del análisis de las áreas o tipologías existentes. Las zonas homogéneas poseerán un aprovechamiento normal o “modal”, como el más frecuente tipológicamente que se da en cada zona. Este aprovechamiento para su mejor operatividad se expresa en metros cuadrados edificables por cada metros cuadrado de suelo (m2t/m2s), quedando como un derecho base de edificabilidad superficial. Quiere ello decir, que una zona puede tener por manzanas, calles u otros ámbitos edificables, o intensidades diferentes, una zona de ensanche puede tener alturas diversas o fondos edificables en función de la anchura de la calle o del tamaño de la manzana, pero sin que ello altere para toda esa zona un mismo aprovechamiento. Es más habrá localizaciones donde su edificabilidad será cero por haberse destinado por el planeamiento a suelo dotacional.”

La técnica del aprovechamiento tipo se consolida en la legislación estatal a partir de la publicación de la LrS90, que, en su exposición de motivos, la describe y justifica de la siguiente manera:

“Esta técnica, similar a la del aprovechamiento medio, pretende garantizar una mínima uniformidad en el trascendental aspecto de la incidencia de la ordenación urbanística -cualquiera que sea ésta- en el derecho de propiedad inmobiliaria. En efecto, la legislación urbanística establece el marco al que debe ajustarse el planeamiento (densidades máximas, reservas para dotaciones, criterios para clasificación del suelo, etc.), y éste asignará ya clasificaciones y calificaciones urbanísticas. Es sólo la incidencia de la ordenación urbanística concreta resultante de marco legal y de las determinaciones del planeamiento sobre las propiedades afectadas, lo que resuelve el mecanismo expresado en aras del principio de igualdad, cuya traducción en materia urbanística es el justo reparto de cargas y beneficios.”

Los objetivos perseguidos por la implementación de esta técnica se pueden resumir principalmente en dos: por un lado la obtención por parte de la ciudad de terrenos de uso público a modo de recuperación de plusvalías, y por otro, la distribución equitativa de beneficios y cargas entre propietarios de un mismo ámbito de la ciudad.

La determinación del aprovechamiento tipo está asociada, como es necesario, a ámbitos de referencia, *áreas de reparto*, según la terminología empleada por la LrS90 y los sucesivas. En concreto, podemos fijarnos en los criterios que establece la LS92 para la delimitación de los ámbitos de referencia:

LS92 / Título III. Planeamiento urbanístico del territorio. Capítulo II. Áreas de reparto y aprovechamientos tipo

Artículo 94. Delimitación de áreas de reparto.

1. Los instrumentos de planeamiento general delimitarán para la totalidad del suelo urbano una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios, con inclusión o no de los sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo, según disponga la legislación urbanística aplicable.

2. Todos los terrenos clasificados como suelo urbanizable y los afectos a sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo para su obtención, deberán quedar incluidos en áreas de reparto, cuya delimitación se hará conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable.

3. Para delimitar las áreas de reparto se aplicarán las siguientes reglas:

a) En suelo urbano quedarán excluidos de las áreas de reparto los terrenos destinados a sistemas generales adscritos o incluidos en él.

Cuando las circunstancias lo aconsejen podrá considerarse la totalidad de este suelo como una sola área de reparto.

b) En suelo urbanizable programado, los sectores cuyo planeamiento parcial deba aprobarse en un mismo cuatrienio y los sistemas generales adscritos o incluidos en aquéllos para su gestión, integrarán una sola área de reparto.

c) En suelo urbanizable no programado, los ámbitos de cada Programa de Actuación Urbanística con los sistemas generales adscritos o incluidos en el sector o sectores que se delimiten, integrarán una sola área de reparto.

d) En suelo apto para urbanizar, en la forma que establezcan las normas subsidiarias de planeamiento.

Como se puede ver, según la LS92 el aprovechamiento tipo, al igual que el medio, se define desde la fase de planeamiento, el establecimiento de criterios más precisos para la delimitación de ámbitos de referencia, de acuerdo con la norma estatal, queda sujeta a las leyes urbanísticas autonómicas. Los criterios legales que pueden establecer estas normas se deben complementar con la consideración de las características propias de la realidad urbanística: la homogeneidad del desarrollo, las características geográficas e infraestructurales, los usos y tipologías existentes, y fundamentalmente deben considerar la operatividad de la delimitación del ámbito para conseguir los objetivos que dan lugar a la herramienta (Santos y Castela, 2008).

Dada la diversidad de normas existentes en este sentido, en suelo urbano podemos encontrar que el ámbito de referencia se denomine área de reparto, polígono, unidad de actuación o unidad de ejecución, adoptando la terminología establecida en la técnica del aprovechamiento medio. Incluso podemos encontrar que el ámbito de determinación del aprovechamiento objetivo sea una parcela asistemática. Los Planes Generales deben delimitar al menos un área de reparto en esta clase de suelo y, salvo que se especifique lo contrario en las normas pertinentes, no se incluirán en ellas los sistemas generales y los sistemas locales ya consolidados, es decir, los propietarios del suelo no asumen las cargas del desarrollo de estos servicios.

Del cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano, que se regula también en la LS92, se pueden observar evidentes paralelismos con el cálculo del aprovechamiento medio, explicado anteriormente:

LS92 / Título III: Planeamiento urbanístico del territorio. Capítulo II: áreas de reparto y aprovechamiento tipo

Artículo 96. Cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano.

1. En suelo urbano, el aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado, correspondiente a la misma, expresado siempre en metros cuadrados construibles del uso y tipología edificatoria característicos, por su superficie total excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas, de carácter general o local, ya existentes.

El resultado reflejará siempre, unitariamente, la superficie construible de uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo del área respectiva.

2. La legislación urbanística podrá establecer un sistema de cálculo del aprovechamiento lucrativo total por referencia a índice de edificabilidad, aplicación de condiciones edificatorias zonales o cualquier otro procedimiento, debiendo siempre basarse en las determinaciones reales del planeamiento e incluir el aprovechamiento correspondiente al uso dotacional privado.

3. Para que el aprovechamiento tipo pueda expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos, el planeamiento fijará justificadamente los coeficientes de ponderación relativa entre dicho uso y tipología, al que siempre se le asignará el valor de

la unidad, y los restantes, a los que corresponderán valores superiores o inferiores, en función de las circunstancias concretas del municipio y área de reparto.

$$\text{Aprov. tipo (AR-S.Urbano)} = \frac{\text{Aprovechamiento lucrativo total (edificado y no edificado) en AR} \left[\frac{\text{m}^2\text{t}}{\text{m}^2\text{s}} \right]}{\text{Superficie total de A-Superficies de uso dotacional ya existentes} \left[\frac{\text{m}^2\text{t}}{\text{m}^2\text{s}} \right]}$$

Par la realización del cálculo se debería comenzar, igual que antes, por el conocer la superficie neta del suelo de cada una de las entidades que conforman el AR (parcelas, solares...) y las tipologías y usos correspondientes y la edificabilidad lucrativa total que les corresponde. Para cada uno de estos se debería calcular, el aprovechamiento correspondiente. Estos aprovechamientos se deben homogeneizar por uso y tipología con los coeficientes pertinentes, debidamente justificados. De esta manera, se está en condiciones de calcular el aprovechamiento total del área de reparto y, a continuación, el aprovechamiento tipo de la misma.

La diferencia principal entre este cálculo y el del aprovechamiento medio, además del grado de pormenorización que implica el recuento del aprovechamiento lucrativo en estos ámbitos, es la necesidad de no considerar en la superficie del área de reparto la superficie de sistemas ya existentes, como ya se ha mencionado.

La asimilación del uso característico al uso predominante o *modal* también se regula de forma explícita:

LS92 / Artículo 98. Otras determinaciones.

- 1. Se considerará uso característico de cada área de reparto el predominante según la ordenación urbanística aplicable.*
- 2. Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones de uso o servicio público tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos.*
- 3. Si el planeamiento general calificara terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido.*

En suelo urbanizable, el área de reparto se define de forma equivalente a como lo hacían los sectores en la técnica de aprovechamiento medio. Los planes generales orientan la ordenación a nivel básico y, más tarde, los planes derivados la definen de forma exhaustiva. El cálculo del aprovechamiento tipo se diferencia, así mismo respecto al del suelo urbano en que aquel se realiza en un grado mayor de detalle, considerándose en suelo urbano usos y tipologías específicas, así como superficies de suelo netas. En suelo urbanizable se consideran usos globales y superficies brutas y en se incluyen, en la delimitación de las áreas de reparto, los sistemas generales. Según la LS92, el cálculo se realiza de la siguiente manera:

LS92 / Artículo 97. Cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbanizable.

- 1. El Plan General en el suelo urbanizable programado o el Programa de Actuación Urbanística en el no programado fijarán el aprovechamiento tipo de cada área de reparto dividiendo el aprovechamiento lucrativo total de las zonas incluidas en ella, expresado en metros cuadrados construibles del uso característico, por la superficie total del área.*
- 2. La ponderación relativa de los usos de las diferentes zonas, en relación siempre con el característico, se producirá en la forma señalada en el número 3 del artículo anterior.*
- 3. Los Planes Parciales, respetando la ponderación fijada por el Plan General para las zonas que incluyan, establecerán la ponderación relativa de los usos pormenorizados y*

tipologías, edificatorias resultantes de la subzonificación que contengan, con referencia igualmente al uso y tipología edificatoria característicos.

4. Si la legislación de las Comunidades Autónomas estableciera instrumentos de planeamiento que sustituyan en su territorio a los Planes Generales, normas subsidiarias o a los Programas de Actuación Urbanística, a ellos corresponderá la fijación del aprovechamiento tipo para cada área de reparto y las ponderaciones relativas de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias, de acuerdo con las reglas anteriores.

$$\text{Aprovechamiento tipo (AR-S.Urbanizable)} = \frac{\text{Aprovechamiento lucrativo total del AR}}{\text{Superficie total del AR}} \left[\frac{\text{m}^2\text{t}}{\text{m}^2\text{s}} \right]$$

Es decir, debemos conocer la superficie total bruta del ámbito y la edificabilidad de sus zonas, con el fin de obtener el aprovechamiento unitario correspondiente a cada uso específico. Cada uno de ellos se pondera con los coeficientes de homogeneización necesarios y, igual que antes se obtiene el aprovechamiento homogeneizado total del área de reparto. El cociente entre éste y la superficie total del ámbito es el aprovechamiento tipo.

La aplicación de la técnica del aprovechamiento tipo implica desajustes entre los aprovechamientos previstos por la ordenación y el tipo, a causa de la definición del derecho de propiedad de los particulares desvinculado de las circunstancias reales de la edificación. Para la resolución de estos desajustes, la LS92 plantea dos soluciones, la actuación por unidades de ejecución que compensen internamente estas situaciones o actuación en parcelas asistemáticas mediante las transferencias de aprovechamiento. En el texto de la LS92 se introducen de la siguiente manera

LS92 / Artículo 99. Aplicación del aprovechamiento tipo y de las transferencias de aprovechamiento.

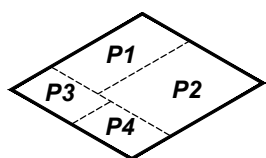
1. La aplicación efectiva del aprovechamiento tipo correspondiente para determinar el aprovechamiento susceptible de apropiación, según esta Ley, y de las transferencias de aprovechamientos vinculadas a éste, tendrá lugar, en los terrenos ya edificados no incluidos en unidades de ejecución, cuando se proceda a sustituir la edificación existente.

2. Los supuestos de rehabilitación no exigida por el planeamiento urbanístico o disposiciones especiales, que puedan considerarse en atención a sus características y alcance equivalentes a la sustitución de la edificación, se sujetarán al régimen de ésta. En todo caso, se considerará sustitución de la edificación la ejecución de obras que por su naturaleza hubieran permitido la declaración de ruina del inmueble.

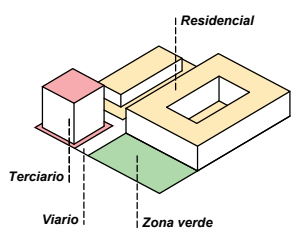
3. En los supuestos de rehabilitación forzosa y respecto de edificaciones que tengan un aprovechamiento distinto al correspondiente al área de reparto en que se encuentren, se tendrá en cuenta esta circunstancia a efectos de ayudas específicas y beneficios fiscales.

Las posibles situaciones de desajuste son, principalmente, dos: las parcelas con exceso de aprovechamiento, es decir, aquellas en las que los propietarios no agotan con su derecho el aprovechamiento permitido por el plan; y las parcelas deficitarias, en las que el derecho del particular supera lo considerado por el plan. Este último será el caso de todos los suelo de uso dotacional, por ejemplo. El hecho de usar las TAU en estas operaciones implica la cesión de aprovechamiento que corresponda y de los terrenos previstos como espacio público que puedan estar involucrados en los terrenos afectados. Estas cuestiones se desarrollan en las páginas siguientes del documento.

ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD

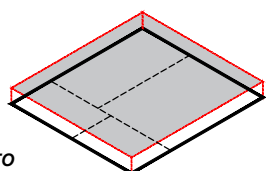


ORDENACIÓN URBANÍSTICA

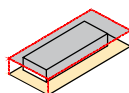


PLAN

APROVECHAMIENTO TIPO

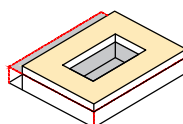


P1



Parcela con déficit de aprovechamiento
Aprovechamiento tipo > Aprovechamiento real

P2

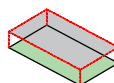


Parcelas con exceso de aprovechamiento
Aprovechamiento tipo < Aprovechamiento real

P3



P4



Parcela con déficit de aprovechamiento
Aprovechamiento tipo > Aprovechamiento real (= 0)

Figura-5. Aplicación del aprovechamiento tipo. Ajustes por parcela
Elaboración propia

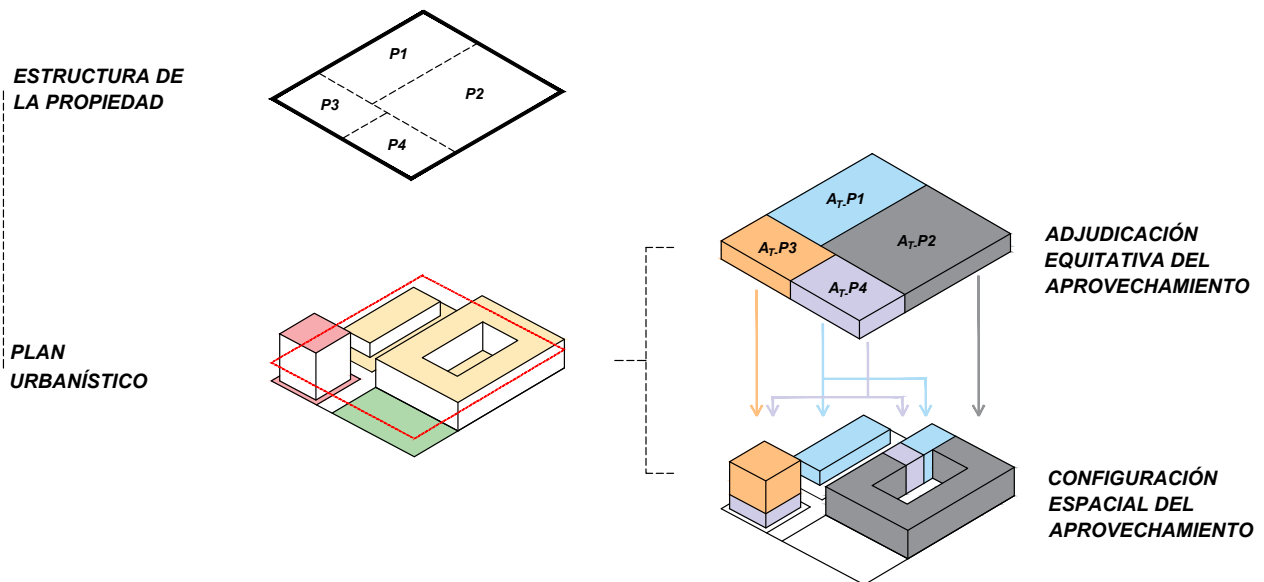


Figura-7. Aprovechamiento homogéneo unitario (adjudicación) y ordenación urbanística
Elaboración propia

3. DESARROLLO - ESTADO DEL ARTE

Análisis de los instrumentos de intervención en suelo urbano. Las TAU.

3.0 Las TAU en relación a los principios generales tratados

Una vez presentados los principios generales, es de interés para este trabajo, recuperar las ideas clave para sintetizar cómo se articula el encaje de las TAU con el derecho de propiedad del suelo y el reparto equitativo de beneficios y cargas.

Como hemos visto, corresponde a la ordenación urbanística definir, en última instancia, el contenido del derecho de propiedad del suelo; así mismo, corresponde al planeamiento la organización de las actuaciones urbanísticas en unidades equilibradas que garanticen un tratamiento equiparable entre propietarios de un mismo contexto. Cuando es posible la actuación en ámbitos por consolidar, la actuación sistemática es una herramienta óptima, pero no siempre es así.

Se puede entender que la utilización de aprovechamientos objetivos de referencia reconfigura el contenido del derecho de propiedad del suelo, ya que implica que la ordenación detallada ya no lo representa, sino que éste queda definido por el aprovechamiento medio o el tipo. En el caso del suelo pendiente de consolidación este cambio es, relativamente, fácil de asimilar, ya que no supone una sustitución directa de la ordenación como definición finalista del derecho de propiedad, sino que implica una suerte de paso intermedio en su concreción (cosa que ya hacen herramientas como la reparcelación) a la vez que facilita el cumplimiento del principio de equidistribución de una forma algo más amplia.

En el caso del suelo ya urbanizado, el establecimiento del aprovechamiento tipo se podría entender, igualmente, como una puesta en crisis de las decisiones previamente asumidas por el planeamiento y consolidadas en la realidad. Otorga a los propietarios un aprovechamiento homogéneo, necesariamente incoherente con una ordenación existente y construida, de la que, además, se presupone que ha cumplido con todos los deberes urbanísticos exigibles. Sin embargo, desde el momento en que se define el aprovechamiento tipo, se abre la posibilidad de realizar nuevas actuaciones que generen incrementos de plusvalía y por lo tanto, nuevas obligaciones. En este nuevo marco, el contenido de la propiedad, representado por el aprovechamiento tipo y no por la ordenación, queda desvinculado del suelo del que proviene y se convierte en una adjudicación en abstracto, pendiente de ser materializada allí donde el plan lo permita. Aquí es donde las TAU son la herramienta indicada, para reconfigurar las previsiones originalmente definidas por la ordenación urbanística a partir de este “aprovechamiento flotante”.

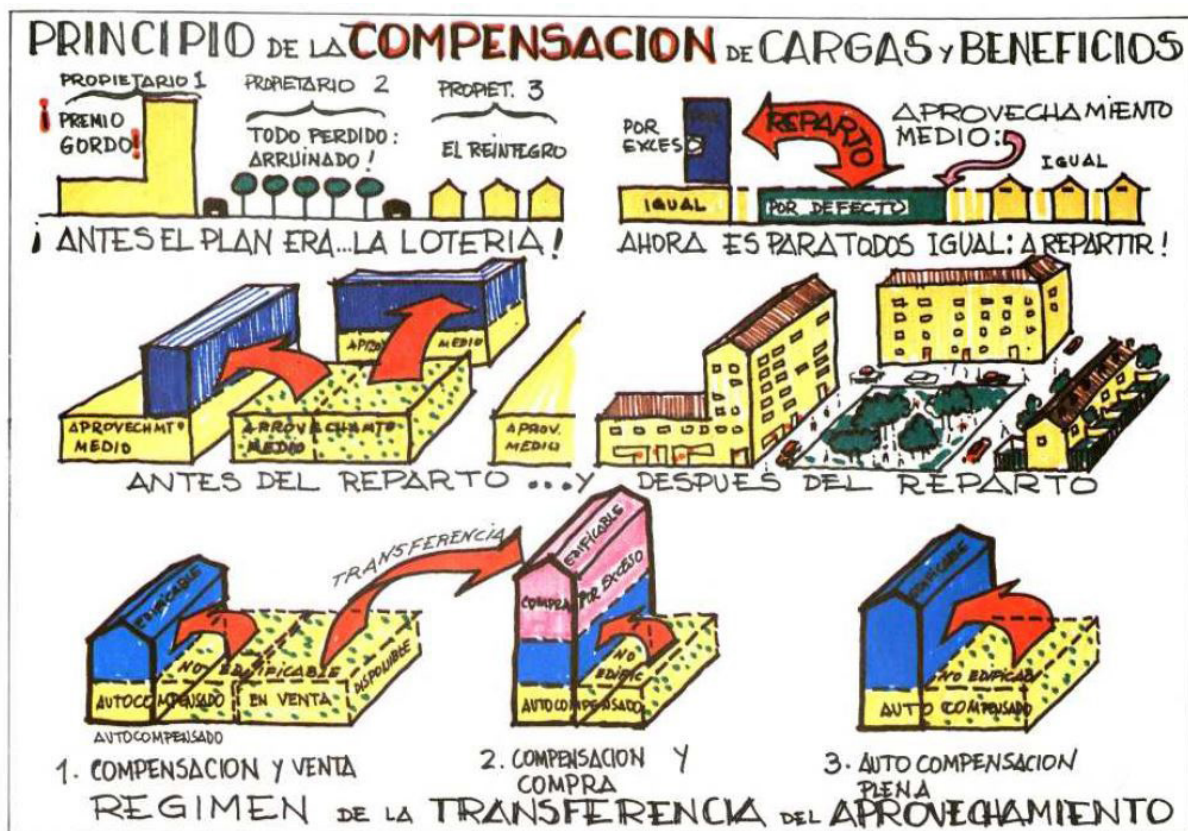


Figura-8. La "lotería" del planeamiento
 (García-Bellido, Enriquez de Salamanca, Russinés, 1979, p-35)

3.1 Encuadre de las TAU desde el contexto urbanístico

Hasta el momento, se han descrito los principios que, desde las leyes, justifican la existencia de técnicas de reparto equitativo de los beneficios y cargas que derivan de las actuaciones urbanísticas y cómo se plantea el desarrollo de su ejecución. Ha quedado reflejado cómo la legislación urbanística entiende el planeamiento como una situación de desigualdad a corregir mediante la ejecución del mismo entre los propietarios afectados por actuaciones concretas, ceñidas a ámbitos determinados. Así mismo, se ha puesto de manifiesto cierta “incompletitud” en la tarea de llevar a la práctica el mencionado principio de igualdad, por las limitaciones de las herramientas para actuar, por ejemplo, en suelo con diferente clasificación.

Esta circunstancia se traduce en que se pueda cuestionar hasta qué punto reciben un trato igualitario el conjunto de los habitantes de una ciudad completa, al pretender resolver las inevitables desigualdades iniciales mediante actuaciones de pequeño alcance. Algunos profesionales del urbanismo han querido ver en el principio de equidistribución posibilidades mayores a las contempladas por la práctica urbanística, ya que se puede considerar exigible, en base a la justificación de dicho principio, que las mejoras en sectores determinados de la ciudad tengan una repercusión positiva en el conjunto de la misma y que sirvan para garantizar cierta equidad en cuanto a los servicios provistos a la ciudadanía.

Es en éste sentido que algunos expertos (García-Bellido, Enriquez de Salamanca, Russinés, 1979, p-30) en el momento de la publicación de la ley LS76 criticaban como la ley consolidaba un agravio comparativo entre los habitantes que ocuparían los desarrollos a realizar sobre suelo urbanizable frente a los que ocupaban la ciudad consolidada, sin lugar para las dotaciones y espacios libres de exigencia en los nuevos desarrollos:

“Ante el anterior panorama general de deterioro de los centros urbanos, la nueva Ley del Suelo de 1975 repite las mismas técnicas de planeamiento y gestión que para el Suelo Urbano contemplaba la del 56, vuelve a inhibirse del problema básico del suelo urbano y reconduce la corrección de sus conflictos internos a la periferia. De nuevo —se dice— estamos ante otra «ley de ensanche». En el nuevo Suelo Programado se prevén satisfactorios mecanismos para obtener los generosos estándares de equipamiento comunitario que, ahora, la Ley y el Reglamento de Planeamiento exigen y cuantifican meticulosamente para el desarrollo de los Planes Parciales. El instrumento clave habilitado es la generalización del aprovechamiento medio para la obtención gratuita de los sistemas generales y para el reparto de cargas, tanto en el seno de cada Plan Parcial, como en la totalidad del Suelo Urbanizable Programado. Pero en el Suelo Urbano no se han garantizado similares mecanismos.”

“El desigual tratamiento y enfoque que la Ley hace del suelo urbano y del urbanizable no puede explicarse solamente por razones de pragmatismo, hechos históricos urbanos consolidados o simple dificultad técnica. La discriminación de opciones y expectativas que se abren ante unos y otros habitantes de la ciudad, ha hecho pensar, a la vista de la Constitución, que los derechos inherentes e inalienables de la persona a tener una mínima «calidad de vida urbana» —garantizados, y con un umbral cuantificador, por la propia Ley del Suelo a los habitantes futuros de los Planes Parciales— no cabe negárselos (o no legitimarlos) a los habitantes actuales de las ciudades, sin rozar la anticonstitucionalidad de la misma Ley; a no ser que se desarrolle con urgencia y con criterios de equidad el Decreto previsto en la Disposición Final Tercera, o se modifique la Ley del Suelo vigente. Como se ve, las consecuencias sociales del simple hecho de trazar la línea delimitadora del suelo urbano, una mera raya, son trascendentales.”

Las transferencias de aprovechamiento se planteron entonces, en primer momento, como una herramienta para agilizar las actuaciones urbanísticas en suelo urbano consolidado necesarias para evitar la degradación de estas partes de la ciudad, tanto a nivel material como funcional (terciarización) y para facilitar la obtención de suelos de cesión de uso público zonas verdes y equipamientos. Se justificaba la necesidad de su implementación como una manera de corregir los desequilibrios entre suelo urbano y suelo urbanizable, por la desigual exigencia de los estándares establecidos. En palabras de García Bellido (García-Bellido et al. 1979, p.34), las posibilidades de las TAU, sintetizadas en diez puntos, eran las siguientes:

“ ...

1. *Garantizar la obtención de las cesiones obligatorias y gratuitas de los equipamientos urbanos, sin detrimento de los valores económicos relativos de la propiedad privada y sin los costos adicionales a la colectividad que lo hacían inviable.*
2. *Establecer la máxima equidad posible en la asignación de los aprovechamientos por el Plan, dando a todos los mismos derechos urbanísticos relativos.*
3. *Evitar en lo posible la reparcelación en grandes unidades de actuación y la expropiación en actuaciones aisladas en suelo urbano por sus elevados costos sociales, en tiempo y monetarios, que las hacen inoperantes «de facto».*
4. *Permitir la recuperación de los usos públicos en manos privadas y la conservación de los edificios y conjuntos urbanos, mediante su cesión gratuita a la propiedad pública, o al menos disuadiendo de su abandono y ruina.*
5. *Disminuir las densidades urbanas, reduciendo el aprovechamiento potencial.*
6. *Elevar las reservas señaladas en suelo urbano par a equipamientos acercándolas a los niveles mínimos satisfactorios de Plan Parcial.*
7. *Utilizar las posibilidades del libre mercado competitivo para que, en su ejercicio entre particulares, la comunidad obtenga sustanciales contrapartidas de valor social.*
8. *Dar prioridad a los valores de uso del suelo y a la edificación en lugar de los valores de cambio dominantes.*
9. *Segregar operativamente el derecho tradicional a la propiedad del suelo y subsuelo, del derecho a edificar o «derecho de vuelo» —como concesión graciosa de la colectividad, a quien pertenece, y como máximo o único valor económico de la propiedad urbana.*
10. *Poner en manos de los Ayuntamientos una capacidad superior de obtención de suelo público, contando con sus escasos recursos técnicos, humanos y económicos, que no implique excesivas sobrecargas, o que permita llevarse a cabo con nulos costos supletorios.*

...”

3.2 Primera regulación de las TAU

Fundamentación jurídica de una nueva herramienta

La aplicación práctica de las TAU tuvo sus primeras experiencias en los primeros años de la década de 1980. Concretamente, en los ayuntamientos de Petrer, Ibi y Elda, en la provincia de Alicante, se incluyó una regulación embrionaria de las TAU en las Normas Subsidiarias de los respectivos municipios, aunque estas primeras implementaciones no estuvieron exentas de cierta polémica.

La fundamentación jurídica de las TAU, desarrollada por García-Bellido y Enríquez de Salamanca en el artículo *‘Transferencia de aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una*

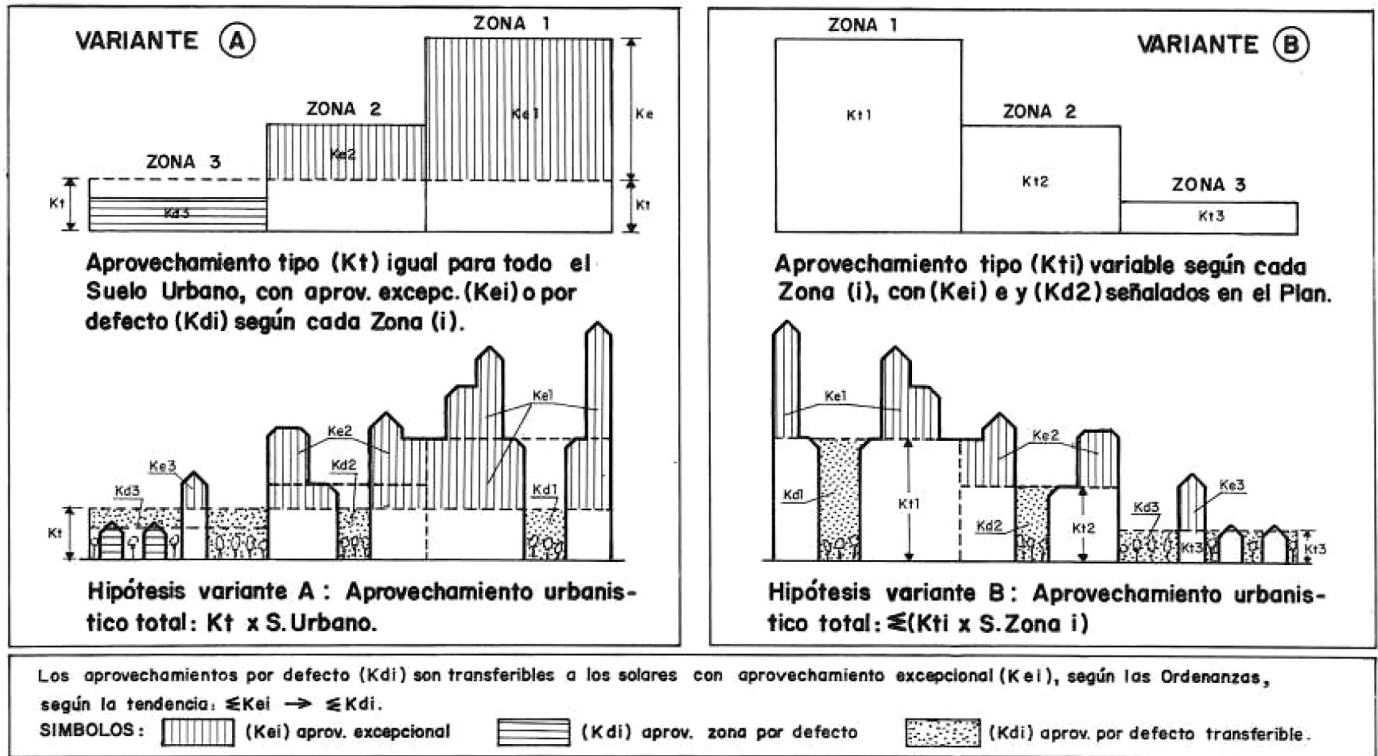


Figura-9. Esquemas interpretativos de las alternativas para establecer el *aprovechamiento tipo* en Suelo Urbano para las TAU (García-Bellido, Enriquez de Salamanca, Russinés, 1979, p-37)

CUADRO RESUMEN OPERATIVO DE LAS "TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANISTICO."

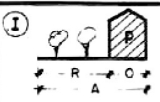
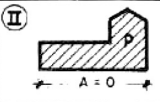
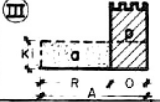
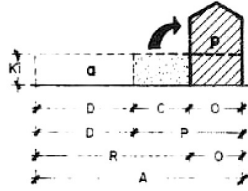
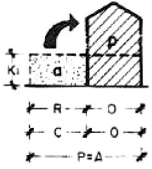
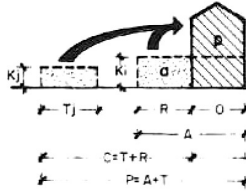
CASOS SEGUN LA ALTURA MAXIMA Y/O DIMENSION DEL SOLAR EDIFICABLE		RELACIONES FUNDAMENTALES DE LAS T.A.U. : $a = K_i \times A$; $p = K_i \times P$; $C = P - O$ y $D = A - P$		
SITUACION DEL SOLAR EDIFICABLE		CASO 1º $p < a$, $P < A$	CASO 2º $p = a$, $P = A$	CASO 3º $p > a$, $P > A$
 <p>CON JARDIN PUBLICO INTERIOR DE MANZANA. $A > O$ (1)</p>		$C = P - O = R - D$ $D = A - P$, positivo (1)	$C = P - O = A - O = R$ $D = A - P = \text{cero}$ (1)	$C = P - O = R + T$ $D = A - P$, negativo (1)
	 <p>SIN PATIO INTERIOR DE MANZANA. $A = O$ $R = \text{cero}$</p>	$C = P - O = P - A = \frac{p-a}{K_i}$, negativo $D = \text{positivo}$ (no transferible) (2)	$C = P - O = P - A = \frac{p-a}{K_i} = \text{cero}$ $D = A - P = \text{cero}$	$C = P - A = \frac{p-a}{K_i} = T$ $D = \text{negativo}$
	 <p>EDIFICIO A CONSERVAR O PARA TRANSFERIR SU APROVECHAMIENTO TIPO O EXCEPCIONAL.</p>	En todos los casos: $C = A$ (más el valor Q pts del edificio p). Si el edificio en ruina: $Q = \text{cero}$ La transferencia de i a j, tendrá en i un valor: $T_i = \begin{cases} A \times K_i \times q_n = a \times q_n & (\text{si el edificio está en ruina; } Q = \text{cero}) \\ (R+P) K_i \times q_n & (\text{como incentivo aprovechamiento superior al tipo}) \end{cases}$		
ESTUDIO DE DETALLE	SEÑALADO EN PLAN K (medio) fijado	$a = K \times A = p$; $A = P$; $C = P - O = A - O = R$; $D = \text{cero}$		
	VOLUNTARIO K_i de la Zona i	Hipótesis 1: Si no afecta aprovechamiento excepcional: $a = K_i \times A = p$; $A = P$; $C = P - O = A - O = R$ Hipótesis 2: Si está afectado por aprov. excep.: $p > a$, $P > A$, $a = K_i \times A < p$; $C = P - O = R + T$ (1)		
ESQUEMAS INTERPRETATIVOS DE CADA CASO (en situac. I) [En caso de transferencia interzonal desde la zona j a la zona i: Si $K_i \neq K_j$; $T_j = \frac{K_i}{K_j} \times T_i \times q_n$]				
notas: (1): En situación I, si R es verde privado, particular o mancomunado, $C = P - O = T$, debiendo transferir el aprovechamiento de otro solar de cesión (2): El valor de $a - p$, puede ser indemnizable por el Ayunta., o permitiendo aumentar p hasta que $p = a$				

Figura-10. Casos posibles según situación, dimensiones, uso y dominio del solar
(García-Bellido, Enriquez de Salamanca, Russinés, 1979, p-50)

nueva técnica de gestión' (García-Bellido y Enríquez de Salamanca, 1979), tomaba como punto de partida el artículo 83.3 de la LS76, citado anteriormente, en el que se hace mención a la obligación de los propietarios de suelo urbano de participar en las cesiones obligatorias y gratuitas de los suelos destinados a viales, equipamientos y zonas verdes y también en el reparto de cargas y beneficios. El artículo 83.4 explica cómo estas obligaciones se habían de articular a través de *"las reparcelaciones necesarias"*, que como ya se ha explicado se consideraban enormemente difíciles de llevar a término en suelo urbano consolidado. La alternativa que se presentaba, por no ser posible cumplir con el principio de justa distribución de beneficios y cargas, era a través de actuaciones aisladas, que necesariamente, se habían de resolver mediante expropiación. Esta situación se desprende de los artículos:

LS76 / Título I: Planeamiento urbanístico del territorio. Capítulo III. Efectos de la aprobación de los Planes. Sección segunda. Legitimación de expropiaciones

Artículo 69.

1. Cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos, que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley, si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia.

LS76 / Título II: Régimen urbanístico del suelo. Capítulo primero. Clasificación del suelo.

Artículo 87.3

Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización.

La expropiación es un sistema útil para su uso ocasional, pero la práctica sistemática es inviable para las administraciones locales en nuestro contexto; la única manera en la que la carga económica que supone la expropiación puede verse relativamente aliviada, es en el caso de que se puedan exigir contribuciones especiales a los propietarios implicados:

LS76 / Título III: ejecución de los planes de ordenación. Capítulo quinto: sistema de expropiación

Artículo 145

El coste de las expropiaciones a que se refiere el artículo anterior (Ley de Expropiación Forzosa, aplicable para realizar actuaciones aisladas en suelo Urbano) podrá ser repercutido sobre los propietarios que resulten especialmente beneficiados por la actuación urbanística, mediante la imposición de contribuciones especiales.

Sin embargo, pese al porcentaje de las cargas que podría ser exigido los propietarios beneficiados en este supuesto, no dejaba de suponer una importantísima contradicción que los suelos, que según la ley deben ser cedidos de forma obligatoria y gratuita, deban ser adquiridos por la colectividad por limitaciones de las herramientas de gestión.

La aplicación técnica comenzaba, como ya se introducía en el apartado anterior, con el establecimiento, en fase de planeamiento, del aprovechamiento tipo para la totalidad del suelo urbano o para cada sector homogéneo del mismo, si fuera preferible. Así mismo, el planeamiento había de identificar zonas o alineaciones a dotar con un aprovechamiento excepcional, superior al tipo, y zonas de aprovechamiento menor al tipo (en general, nulo), es decir, zonas verdes, equipamientos o viales. El planeamiento había de fijar estas magnitudes en relación con los intereses perseguidos a nivel urbanístico, permitiendo así consolidar ciertos ámbitos de mayor intensidad edificatoria en función de un modelo urbano determinado y no de las dimensiones de los viales a los dan las parcelas, como se hacía anteriormente.

El traslado del aprovechamiento tipo que correspondería a las parcelas con aprovechamiento por defecto a aquellas con aprovechamiento excepcional, se producía mediante la compra/venta de estos derechos de edificación por acuerdo entre particulares o por mediación de la administración si es necesario. En este sentido, se pronuncian García-Bellido y Enríquez de Salamanca (Enríquez de Salamanca y, García-Bellido, 1979, p.61):

“La individualización y simultaneidad, discontinua en el tiempo y en el espacio de estos intercambios de deberes y derechos recíprocos, singularizados en cada caso que se presente, sin más que referirlos al equivalente general del contenido normal que establece el aprovechamiento tipo y sin necesidad de delimitar grandes polígonos o unidades de actuación, es la mayor aportación conceptual de las TAU.”

En principio, los impulsores de la técnica consideraban apropiado que la adquisición del aprovechamiento excepcional necesario para cumplir con el plan fuera obligatoria, para garantizar así la liberación de las parcelas destinadas a convertirse en servicios públicos (Enríquez de Salamanca y García-Bellido, 1979). En cualquier caso, en este momento se planteaba que fuera la administración quien tuviera la capacidad de determinar las normas de la transacción en el plan y quien arbitraría y registraría correctamente las operaciones, velando porque no que se consideraran valores o derechos de edificación “al portador”, sino intercambios concretos, transferencias en especie articuladas mediante el instrumento de la reparcelación.

Otra cuestión a establecer en plan era la limitación de los intercambios al interior de cada zona homogénea o permitir las transferencias entre zonas. El artículo citado anteriormente (Enríquez de Salamanca y García-Bellido, 1979) explica cómo, una vez más, se debían considerar los objetivos urbanísticos y encontrar una situación de equilibrio, teniendo en cuenta que reducir el ámbito de “mercado” implicaba que se podían dar operaciones monopolísticas, pero ampliarlo generaría flujos de TAU de la periferia hacia el centro, dando lugar así a espacios liberados donde quizá eran menos necesarios.

Las TAU, según sus impulsores, también podía utilizarse para fomentar la conservación de edificios históricos o de interés para la ciudad, mediante su cesión a los ayuntamientos y el traslado del aprovechamiento de estos edificios en otras partes de la ciudad. También se consideraba como una herramienta para combatir la excesiva densificación de algunos núcleos urbanos, mediante la paralización de los solares no desarrollados y la consolidación de los derechos de edificación en ámbitos menos congestionados.

Como ya sabemos, el instrumento de la reparcelación se podía poner en práctica, incluso, con el único objetivo de hacer efectivo el reparto de beneficios y cargas, por lo tanto, una vez establecido el aprovechamiento tipo del suelo urbano, cualquier propietario de suelo con aprovechamiento subjetivo menor al tipo podía exigir formar parte de una reparcelación que compensase su situación. Por definición, el aprovechamiento medio de cualquier sector dentro de una zona

homogénea con aprovechamiento tipo establecido debería ser, exactamente, este aprovechamiento tipo.

Cabe añadir, respecto a la valoración de las aportaciones iniciales de suelo en estos procesos reparcelatorios, que, en teoría, el valor urbanístico de éstas correspondería al aprovechamiento, como único criterio de valoración, apoyado en:

LS76 / Título II: régimen urbanístico del suelo. Capítulo III: parcelaciones y reparcelaciones

Artículo 99

(...)

4. En el suelo urbano, los derechos de los propietarios en la reparcelación se regularán por el valor de sus respectivas parcelas en la fecha de aprobación del Plan que motivare la reparcelación con arreglo a lo dispuesto en el artículo ciento ocho.

LS76 / Título II: régimen urbanístico del suelo. Capítulo IV: valoraciones

Artículo 108

Se tasarán con arreglo al valor urbanístico los terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable en todas sus categorías. Las tasaciones tendrán como límite el valor inicial, que prevalecerá sobre el urbanístico cuando fuese éste inferior.

En torno a las NNSS de los municipios precursores de la técnica (Ibi, Elda, Petrer) hubo ciertas discrepancias, en particular en la cuestión de la cesión obligatoria en el caso del suelo urbano consolidado (cesión del suelo dotacional, derivada de la reparcelación) aunque la jurisprudencia, en aquel momento acabó aceptando las tesis aquí expuestas, cosa que facilitó la incorporación de las TAU en los PGOU de diversos municipios en la década de 1980 y primeros años de la de 1990. Ejemplos de estas sentencias (STS 22/06/1981, STS 04/05/1982, entre otras) se encuentran recogidas en el documento de Quesada (Quesada, 2007).

3.4 Evolución

La extensión del uso de las TAU a diversos municipios del Estado (Jerez, Pamplona, Granada, La Coruña...) y la actualización de los planes de las ciudades que ya las habían comenzado a aplicar implican pequeñas diferencias con lo explicado hasta ahora.

Tomando como ejemplo el caso de Petrer explicado por Quesada (Quesada, 2007), García-Bellido, encargado de la elaboración del plan, trató de sistematizar algunas cuestiones. Si bien el mecanismo de articulación de las TAU continuaba siendo el de la reparcelación (discontinua, voluntaria o simplemente económica, en función del caso), el nuevo documento establecía conceptos nuevos, superando la identificación de zonas o alineaciones de "alturas especiales" con la definición de zonas homogéneas del suelo urbano. También se definieron de forma diferenciada la edificabilidad potencial (p), es decir, planificada; la edificabilidad virtual (a), el derecho reconocido al propietario en función de la clasificación del suelo; y el aprovechamiento tipo (K), propio de dichas áreas homogéneas. Así mismo, quedaba definido el cálculo del exceso de aprovechamiento.

$$\text{Exceso de aprovechamiento} = p - a,$$

$$a = A (\text{superficie parcela}) \times K$$

También es en este documento donde se enunciaron por vez primera las situaciones prototípicas que dan lugar a la aplicación de las TAU.

A continuación se resumen, en la terminología utilizada por el plan de Petrer, los tres casos posibles de desajuste entre aprovechamientos virtual y potencial y la manera de proceder en cada uno de estos casos, en función de si la parcela contiene suelo de cesión, es decir, suelo de reserva para uso dotacional de cesión obligada.

· Suficiencia de aprovechamiento: $p < a$

En este caso el aprovechamiento que corresponde con la ordenación urbanística es menor al que se puede atribuir a la parcela por la aplicación del aprovechamiento tipo.

· Si la parcela tiene superficie destinada a uso dotacional pueden darse dos situaciones derivadas:

1. $p = 0$

Si no existe ningún aprovechamiento previsto por el planeamiento en la parcela no es precisa ninguna cesión, el suelo dotacional queda disponible para posteriores necesidades, a modo de reserva

2. $p > 0$

Si el planeamiento prevé algún aprovechamiento para la parcela, aunque este sea menor que el aprovechamiento correspondiente según la aplicación del aprovechamiento tipo, la parcela debe ceder parte de la superficie dotacional, de forma proporcional a la parte del aprovechamiento tipo que consolida, quedando la parte restante como reserva.

· Si la parcela no tiene superficie destinada a uso dotacional, no proceden cesiones de ningún tipo

· Identidad de aprovechamiento: $p = a$

Aquí coinciden el aprovechamiento que corresponde a la ordenación urbanística y el derivado del aprovechamiento tipo.

· Si la parcela tiene superficie destinada a uso dotacional, ésta superficie debe cederse, de manera que el total del aprovechamiento correspondiente a la parcela se consolida en la parte susceptible de ser ocupada.

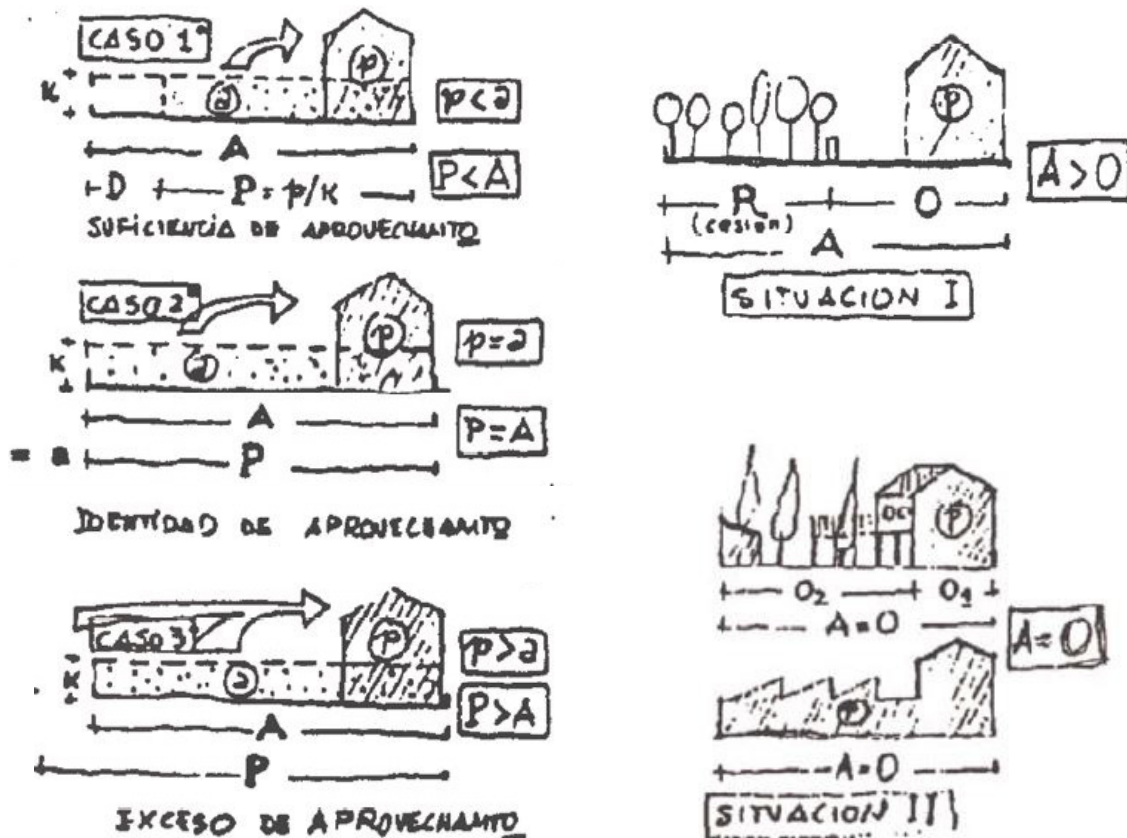
· Si la parcela no tiene superficie de cesión, se consolida lo establecido por el plan sin necesidad de cesiones

· Exceso de aprovechamiento: $p > a$

Es decir, aprovechamiento planificado excede lo que se otorga al titular de la parcela de acuerdo con el aprovechamiento tipo:

· Si la parcela tiene superficie destinada a uso dotacional, corresponde la cesión de dicha superficie y del exceso de aprovechamiento en otra parcela, mediante reparcelación en la modalidad que sea más pertinente.

· Si la parcela no tiene superficie destinada a uso dotacional, la reserva de suelo procederá necesariamente de otra parcela.




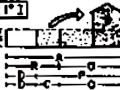
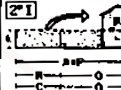
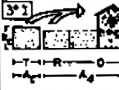
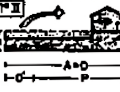
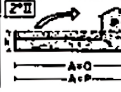
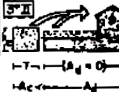

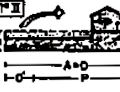
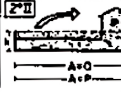
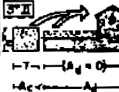

"...Cuando por razón de aplicar las presentes Normas y Las Ordenanzas de edificación o al amparo de las mismas, en todo proyecto de edificación para el que se solicite licencia, la superficie total de suelo (P) correspondiente a la superficie edificable potencial del proyecto (p) dividida por el aprovechamiento tipo K ($p/K=P$), fuese mayor que la superficie privada de ocupación (O), el exceso de superficie de suelo de uso público señalado por el planeamiento que este aprovechamiento superior representa, será de cesión (C) obligatoria y gratuita, bien por segregación del propio solar, parcela o unidad de actuación y ordenación por Estudio de Detalle del terreno calificado como de cesión; o bien haciéndolo proceder, en todo o en parte, de uno o varios terrenos de cesión situados en otras parcelas dentro la misma o en zonas diferentes, según los coeficientes correctores de homogeneización de los valores urbanísticos respectivos..."

Figura-11. NN. SS, Petrer, 1985. Elaboradas por Javier García Bellido y otros. (Quesada, 2007, pp. 441-442)

TRANSFERENCIA DEL APROVECHAMIENTO URBANISTICO.

CESIONES SEGUN LOS CASOS Y SITUACIONES DE LA EDIFICACION DEMANDANTE.

CUADRO 7.3

CASOS SEGUN EL SOLAR Y ORDENANZAS DE EDIFICACION		Relaciones fundamentales: $a = k \cdot A$ $p = k \cdot P$			$C = P - O$ $D = A - P$		$T \cdot q_d = A_c \cdot q_c$
SITUACIONES RELATIVAS DEL SOLAR Y DE LA EDIFICACION DEMANDANTES		CASO 1º SUFFICIENCIA APROVECH.	CASO 2º IDENTIDAD APROVECH.	CASO 3º EXCESO APROVECH.			
		$P < A ; p < a$	$P = A ; p = a$	$P > A ; p > a$			
SITUACION I  CON RESERVA(R) PARA USO Y DOMINIO PUBLICO DE CESION (C) OBLIGATORIA. $A > 0$ $A = R + O$		1º I  $C = P - O = R - O$ $D = A - P = R - C$ $P < O ; C = \text{cero} ; D = R ; [D = O - P]$ $P = O ; C = \text{cero} ; D = R ;$ $P > O ; C = P - O ; D = R - C = A - P$	2º I  $C = P - O = R$ $D = \text{cero}$ $A = P > O$	3º I  $C = P - O = R + T$ $T = P - A_d$ $[T = p - a = e]$ $C = R + \Sigma A_{ci}$ $C = R$ $A_c = T \cdot q_d / q_c$			
		1º II  $C = \text{cero}$ $[D = O - P]$	2º II  $C = \text{cero}$ $D = \text{cero}$ $A = P = O$	3º II  $C = P - O = T$ $T = P - A_d$ $[T = p - a = e]$ $C = \Sigma A_{ci}$ $A_c = T \cdot q_d / q_c$			
SITUACION II  SIN RESERVA (R) SOLO USO PRIVADO. $A = 0$ $(R = \text{cero})$		1º II  $C = \text{cero}$ $[D = O - P]$	2º II  $C = \text{cero}$ $D = \text{cero}$ $A = P = O$	3º II  $C = P - O = T$ $T = P - A_d$ $[T = p - a = e]$ $C = \Sigma A_{ci}$ $A_c = T \cdot q_d / q_c$			
ORDENACION VOLUMENES (ST. I). (ESTUDIO DE DETALLE).  $A = \Sigma O + \Sigma R$ (cesión obligat.: R)		ORDENACION LIBRE Condición: $p \leq p \text{ máx.}$ $p = \text{edificación construida}$ $p \text{ máx.} = \text{potencial máximo}$	ORDENACION LIBRE Condición: $p \leq p \text{ máx.}$ $p = \text{edificación construida}$ $p \text{ máx.} = \text{potencial máximo}$	ORDENACION LIBRE Condición: $p \leq p \text{ máx.}$ $p = \text{edificación construida}$ $p \text{ máx.} = \text{potencial máximo}$			
		ORDENACION OBLIGATORIA Condición: $p = p \text{ máx. oblig.}$ $p = \text{edificación construida}$ $p \text{ máx.} = \text{potencial obligatorio}$	ORDENACION OBLIGATORIA Condición: $p = p \text{ máx. oblig.}$ $p = \text{edificación construida}$ $p \text{ máx.} = \text{potencial obligatorio}$	ORDENACION OBLIGATORIA Condición: $p = p \text{ máx. oblig.}$ $p = \text{edificación construida}$ $p \text{ máx.} = \text{potencial obligatorio}$			

TRANSFERENCIAS DEL APROVECHAMIENTO URBANISTICO.

CESIONES EN OBRAS DE AMPLIACION EN EDIFICIOS EXISTENTES.

CUADRO 7.4


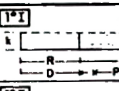
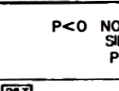
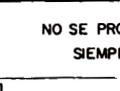
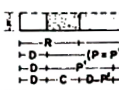
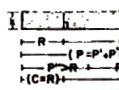
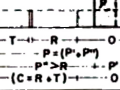
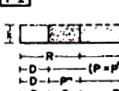
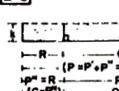
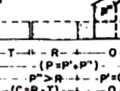

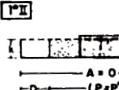
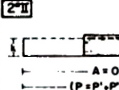

CASOS SEGUN SOLAR Y ORDENZA.		Relaciones fundamentales: $a = A \cdot k$ $p = P \cdot k$			$P = P' + P''$ $C = P - O$ ó $C = P''$ $D = A - P = R - C$	
SITUACIONES RELATIVAS DE LA EDIFICACION		CASO 1º SUFFICIENCIA APROVECH.	CASO 2º IDENTIDAD APROVECH.	CASO 3º EXCESO APROVECH.		
		$P < A$ $p < a$	$P = A$ $p = a$	$P > A$ $p > a$		
SITUACION I  $P \leq O$ $A > 0$ (Existe reserva R en el solar). p' : edific. existente p'' : ampliación		1º I  $C = \text{cero}$ $D = R$	2º I  $P < O$ NO SE PRODUCE PORQUE SIEMPRE: $P = A > O$ $P = O$ ver 2º II	3º I  NO SE PRODUCE PORQUE SIEMPRE: $P > A > O$		
		1º II  $P' < O$ $C = P - O < R$ $D = R - C$	2º II  $P' < O$ $P'' > R$ $C = R$ $D = \text{cero}$	3º II  $P' < O$ $P'' > R$ $C = R + T$ $D = \text{cero}$ $P'' > C$		
		1º III  $P' = O$ $C = P - O = P'' < R$ $D = R - P''$	2º III  $P' = O$ $P'' = R$ $C = P'' = R$ $D = \text{cero}$	3º III  $P' = O$ $P'' > R$ $C = P'' = R + T$		
SITUACION II  $A = 0$ (No existe reserva R en el solar).		1º II  $P < O = A$ $C = \text{cero}$ $D = \text{cero}$ [Sing.: $D = A - P$]	2º II  $P = A = O$ $C = \text{cero}$ $D = \text{cero}$	3º II  $P' < A$ $P' = A$ $P' > A$ $C = P' - A$ $C = P' - A + T$ $C = T$ $C = P' - A + T$		

Figura-12. NN. SS, Petrer, 1985. Elaboradas por Javier García Bellido y otros. (Quesada, 2007, pp. 440,447)

3.5 Definición de las TAU a partir de la LrS90 y la LS92

En el momento de su publicación, la ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de 1990 (LrS90) buscaba ser más que una mera modificación de la ley vigente en aquel momento (LS76), planteaba de forma clara en su preámbulo la necesidad de elaboración de una nueva regulación, con cierta urgencia, adaptada a la realidad de un momento de grandes incrementos de los precios del suelo y dificultades para la administraciones para tomar medidas contra los particulares en los casos de incumplimiento de los deberes de urbanización y edificación en los plazos correspondientes. Esta ley reivindicaba la competencia del Estado para elaborar una regulación en materia de urbanismo y valoración del suelo, aunque reconociendo cierto conflicto con las Comunidades Autónomas. Tanto la LrS90 como la LS92 planteaban que su aplicación íntegra era necesaria sólo en municipios grandes (más de 25.000 habitantes) y de forma parcial o progresiva en medianos y pequeños.

La LrS90, como se mencionaba anteriormente, regulaba de una manera novedosa (que luego asumiría de forma prácticamente idéntica la LS92) la adquisición progresiva de facultades urbanísticas en función del grado en el que se había cumplido con las obligaciones asociadas a la propiedad de suelo. De esta manera se garantizaba el cumplimiento con el principio de equidistribución, la materialización de la urbanización y la conformidad de la Administración competente mediante la concesión de las licencias de edificación. La adquisición progresiva de derechos determinaba también el valor urbanístico del suelo, que se establecía, por lo tanto, en coherencia con el estado del mismo en su proceso de realización; en cambio, el valor inicial se definía en función de la productividad del terreno en su estado original.

Es de especial relevancia para este trabajo, la incorporación en la LrS90 de la técnica del aprovechamiento tipo para definir el contenido del derecho de la propiedad, siempre vinculado a la definición de las áreas de reparto correspondientes. La aplicación del aprovechamiento tipo garantizaba que las operaciones actuaciones afectaran de manera “equitativa” a los propietarios incluidos en el área de reparto, valorando sus derechos iniciales de forma homogénea. Se hace explícito en este documento el procedimiento para su cálculo para el suelo urbano y el urbanizable, de una manera asimilable al uso que se había hecho hasta entonces en la práctica de la técnica del aprovechamiento medio.

LrS90/ Título I. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Capítulo V: cálculo de los aprovechamientos tipo

Artículo 33.

1. En suelo urbano, el aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado, correspondiente a la misma, expresado siempre en metros cuadrados construibles del uso y la tipología edificatoria característicos, por su superficie total excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas, de carácter general o local, ya existentes. El resultado reflejará siempre, unitariamente, la superficie construible de uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo del área respectiva. (...)

Artículo 34.

1. En suelos urbanizables, el Plan General o el Programa de Actuación Urbanística, según los casos, fijará el aprovechamiento tipo de cada área de reparto dividiendo el aprovechamiento lucrativo total de las zonas incluidas en ella expresado en metros cuadrados construibles del uso característico, por la superficie total del área.

Las TAU se introdujeron así, en el conjunto del Estado, como método de resolución de situaciones de exceso de aprovechamiento definido por la ordenación urbanística frente al aprovechamiento susceptible de apropiación por parte de los propietarios, en las que dicho exceso se concedía automáticamente a la Administración y estaba destinado a la compensación de aquellos propietarios con aprovechamiento real inferior al tipo. También se mencionaba en la LrS90 la posibilidad de que la Administración transmitiera a los propietarios el exceso de aprovechamiento materializado a cambio del valor urbanístico de los mismos.

La norma contemplaba todos los supuestos de discordancias entre el aprovechamiento tipo y el aprovechamiento real, así como los diferentes grados de obligatoriedad en cuanto a la resolución de estas discordancias por parte de los propietarios, mediante las TAU. De la misma manera, determinaba los plazos en los que se debían satisfacer las exigencias planteadas para cada caso, en general desde el momento de solicitud de la licencia de edificación. También se regulaba el papel que había de tomar la Administración, como intermediario entre particulares si fuera preciso, y la necesidad de llevar un registro de las TAU realizadas.

LrS90/ Título I: Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Capítulo VIII: Actuaciones asistemáticas en suelo urbano. Sección 1ª: Transferencias de aprovechamiento urbanístico.

Artículo 44.

En suelo urbano, y en ausencia de legislación urbanística, cuando no se actúe a través de unidades de ejecución, el ajuste entre los aprovechamientos susceptibles de apropiación y los reales permitidos por el planeamiento se producirá en la forma regulada en este capítulo.

Artículo 46.

Si el aprovechamiento permitido sobre la parcela excediera del susceptible de apropiación por su titular, sólo podrá materializarse dicho exceso a través de alguno de los procedimientos siguientes:

- a) Acuerdo de cesión o distribución de aprovechamientos con propietario que se encuentre en situación inversa o afectado por un uso dotacional público local no incluido en una unidad de ejecución.*
- b) Compra directa a la Administración de los aprovechamientos precisos.*
- c) Cesión a la Administración de terrenos afectos a sistemas generales o dotaciones locales no incluidos en unidades de ejecución.*

Artículo 47

1. Si el aprovechamiento lucrativo real de la parcela fuera nulo, por estar afectado a uso dotacional público, o inferior al aprovechamiento apropiable correspondiente, éste o la parte del mismo no susceptible de ubicación en aquélla podrá ser objeto de acuerdo de cesión o distribución con propietario que se encuentre en situación inversa o de venta directa a la Administración actuante.

2. En defecto de estos acuerdos, el aprovechamiento susceptible de apropiación no materializable deberá ser expropiado por la Administración antes de la siguiente revisión del programa de actuación urbanística del Plan General, siempre que en dicho momento en ejecución de este Plan. se hubiera ya edificado la parcela correspondiente u obtenido la preceptiva licencia de edificación.

3. Si revisado el programa de actuación no se hubiese llevado efecto la expropiación, será aplicable lo dispuesto en el número 2 del artículo 58. (Expropiación: expediente de justiprecios)

Artículo 48

1. Si el proyecto presentado para la obtención de licencia de edificación fuera conforme con la ordenación urbanística, pero el solicitante no dispusiera de los aprovechamientos urbanísticos precisos para agotar el aprovechamiento previsto en aquel, la Administración con suspensión del plazo para resolver sobre su otorgamiento, notificará esta circunstancia al interesado, concediéndole un plazo de seis meses para que acredite haber alcanzado, mediante acuerdo de cesión, distribución o compra directa, los aprovechamientos necesarios.
2. Transcurrido dicho plazo sin que se acredite esta circunstancia el solicitante deberá presentar un nuevo proyecto ajustado al aprovechamiento al que tuviera derecho, en un nuevo plazo de seis meses.
3. Lo dispuesto en los números anteriores no regirá en lo supuestos contemplados en el artículo 50.

Artículo 49

1. Cuando solicitada licencia de edificación se compruebe que el proyecto es ajustado al aprovechamiento susceptible de apropiación pero no agota el aprovechamiento urbanístico real de la parcela, la Administración comunicará esta circunstancia al interesado concediéndole un plazo de seis meses para que, previos los acuerdos de cesión distribución o compra directa de aprovechamientos, pueda presentar un proyecto que agote dicho aprovechamiento.
2. Por renuncia expresa a la presentación del proyecto o transcurrido dicho plazo sin que ello se produzca, procederá el otorgamiento de la licencia conforme al proyecto inicialmente presentado.
3. Lo dispuesto en los números anteriores no regirá en lo supuestos contemplados en el artículo siguiente.

Artículo 50.

- Cuando el planeamiento establezca para una determinada zona unas condiciones urbanísticas de volumen o alturas con el carácter de mínimas y el proyecto presentado para la obtención de licencia no la alcanzara o, alcanzándolas, excediera del aprovechamiento atribuible a la parcela del solicitante, sumados en su caso los adquiridos conforme al artículo 46, la Administración exigirá, en el primer caso, la presentación de nuevo proyecto ajustado a aquéllas, señalando los aprovechamientos urbanísticos que el solicitante ha de adquirir, y sólo esto último en el segundo.
2. Lo dispuesto en el número anterior se aplicará igualmente a aquellas zonas en las que el Ayuntamiento, tras constatar un notorio desajuste entre los aprovechamientos reales y los materializados por lo solicitantes de licencias, así lo acuerde. Para la adopción de este acuerdo deberá observarse el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

Artículo 51.

1. Si en los seis meses siguientes al requerimiento que a tal fin se practique no se acredita la adquisición de los aprovechamientos precisos ni se ingresa o afianza el importe fijado y, en su caso, se presenta el nuevo proyecto para obtención de la licencia, la Administración resolverá, en otro plazo de igual duración, sobre la imposición coactiva de la transferencia de aprovechamiento o la expropiación de la parcela por el valor urbanístico correspondiente al aprovechamiento susceptible de apropiación por su titular.
2. Procederá el afianzamiento cuando surja discrepancia sobre la cuantía de los aprovechamientos a adquirir o su valoración.

A partir de los artículos citados previamente, los casos en los que se contemplan las TAU, se pueden resumir de la siguiente manera:

Artículo	Supuesto	TAU	Obligatoriedad
47	Parcela con aprovechamiento lucrativo real nulo	Venta AU	Obligada o expropiación
	Parcela con aprovechamiento lucrativo real < Aprovechamiento susceptible de apropiación		
48	Proyecto con aprovechamiento urbanístico = aprovechamiento previsto > aprovechamiento atribuible	Compra AU	Obligada
49	Proyecto con aprovechamiento urbanístico = aprovechamiento atribuible < aprovechamiento previsto	Compra AU	Opcional
50	Planeamiento con condiciones mínimas de altura o volumen	Compra AU	Obligada
	Proyecto con aprovechamiento urbanístico < aprovechamiento previsto		
	Proyecto con aprovechamiento urbanístico > aprovechamiento atribuible		

La terminología que utiliza la LrS90, en relación a los conceptos que se han tratado en el resto del presente documento, se puede clarificar en algunos puntos:

· Aprovechamiento previsto: aprovechamiento establecido por la ordenación en el plan urbanístico. En los artículos 48 y 49 se denomina “*aprovechamiento urbanístico real*”. Se deduce que este documento entiende como “reales” los aprovechamientos correspondientes a la ordenación urbanística, en oposición a los calculados respecto al tipo.

· Aprovechamiento lucrativo: aprovechamiento total correspondiente a una parcela, considerando tanto el patrimonializable por el propietario, como el cedido a la Administración. Las parcelas con aprovechamiento lucrativo real nulo son aquellas que están destinadas a usos dotacionales.

· Aprovechamiento susceptible de apropiación: aprovechamiento lucrativo que corresponde a una parcela, excluyendo el correspondiente a las cesiones obligatorias de aprovechamiento, calculado en función al aprovechamiento tipo (art. 16, LrS90).

La LrS90 aportó importantes recursos a las administraciones en cuanto a las técnicas de intervención del mercado del suelo, mediante la introducción de la herramienta de tanteo y retracto y la posibilidad de las administraciones locales de hacer reservas de suelo, tanto en suelo no urbanizable como en suelo urbanizable no delimitado, con el objetivo de facilitar la creación de un patrimonio de suelo municipal.

La Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS92) tuvo su origen en el compromiso tomado en la LrS90 para la elaboración de un nuevo marco legal que incorporase las novedades planteadas por dicha reforma y superase de forma definitiva el texto de la LS76. La LS92 emprendió, así la complicada tarea de refundir los dos documentos, elaborados en contextos muy diferentes en cuanto a la realidad del país, y por esta razón contiene tanto normas anteriores más o menos actualizadas, como regulación nueva.

De la LrS90 adoptó gran parte de su contenido, por ejemplo la determinación del valor urbanístico del suelo y de la adquisición gradual de las facultades urbanísticas vinculadas a la propiedad del

mismo. Hizo una regulación exhaustiva del suelo urbano, por ejemplo en cuanto al establecimiento de los criterios para la delimitación de áreas de reparto y para el cálculo del aprovechamiento tipo, como ha quedado reflejado anteriormente. En cuanto a las TAU, la LS92 contiene una descripción extremadamente similar a la LrS90 de los supuestos en los que se permite su uso, aunque clarifica ligeramente la expresión dando título a cada una de las situaciones. Como vemos, las TAU se convirtieron en la herramienta que permitía consolidar el aprovechamiento previsto por la ordenación en casos en los que fuera necesaria la actuación asistemática.

Artículo	Supuesto	Compra/Venta AU	Obligatoriedad
188	Parcela con aprovechamiento lucrativo nulo	Venta AU	Obligada o expropiación
	Parcela con aprovechamiento lucrativo < aprovechamiento patrimonializable		
189	Proyecto con aprovechamiento > aprovechamiento patrimonializable	Compra AU	Obligada
190	Proyecto con aprovechamiento < aprovechamiento real.	Compra AU	Opcional
191	Ajuste en caso de condiciones mínimas de altura o volumen.	Compra AU	Obligada
	Proyecto con aprovechamiento urbanístico < aprovechamiento previsto		
	Proyecto con aprovechamiento urbanístico > aprovechamiento atribuible		

Se citan a continuación los artículos más relevantes de la LS92, donde se desarrolla el contenido del cuadro anterior

Capítulo III: Actuaciones asistemáticas en suelo urbano

Sección 1ª Transferencias de aprovechamientos

Artículo 185. *Ajuste de aprovechamientos.*
(idéntico art. 44, LrS90)

Artículo 187. *Modalidades.*
(idéntico art. 46, LrS90)

Artículo 188. *Parcela con aprovechamiento lucrativo nulo o inferior al patrimonializable.*

1. *Si el aprovechamiento lucrativo real de la parcela fuera nulo por estar afectado a uso dotacional público, el aprovechamiento susceptible de apropiación correspondiente podrá ser objeto de acuerdo de cesión o distribución con propietario que se encuentre en situación inversa o de venta directa a la Administración actuante.*

2. *Si el aprovechamiento lucrativo real de la parcela fuera inferior al aprovechamiento susceptible de apropiación correspondiente, la diferencia entre ambos podrá ser objeto de los acuerdos de cesión, distribución o venta a que se refiere el número anterior. En defecto de estos acuerdos, el aprovechamiento susceptible de apropiación no materializable deberá ser expropiado por la Administración antes de la siguiente revisión del programa de actuación del Plan General, siempre que en dicho momento, en ejecución de este plan, se hubiera ya edificado la parcela correspondiente u obtenido la preceptiva licencia de edificación.*

3. Si revisado el programa de actuación, no se hubiese llevado a efecto la expropiación, será aplicable lo dispuesto en el artículo 202.2, de esta Ley (Expropiación: expediente de justiprecio).

Artículo 189. Proyecto con aprovechamiento superior al patrimonializable.
(idéntico art. 48, LrS90)

Artículo 190. Proyecto que no agota el aprovechamiento real.
(idéntico art. 49, LrS90)

Artículo 191. Ajuste en caso de condiciones mínimas de altura o volumen.
(idéntico art. 50, LrS90)

Artículo 192. Imposición coactiva de la transferencia.
(idéntico art. 51, LrS90)

Artículo 193. Transferencias y localización de las parcelas.

1. En las transferencias de aprovechamientos en que intervenga la Administración deberá tenerse en cuenta el valor urbanístico correspondiente a la localización de la parcela de que se trate.

2. Cuando la transferencia tenga lugar entre distintas parcelas, deberá tenerse en cuenta el valor urbanístico, según su localización, de las parcelas de procedencia y de destino para establecer una adecuada correspondencia.

Los artículos siguientes describen el papel que puede asumir la Administración como mediadora en los procedimientos que impliquen el uso de TAU (art. 194-196) y las particularidades del Registro de las TAU (art.197-198), en el que la administración pertinente debía dejar constancia del tipo de acuerdo celebrado (distribución, cesión, compraventa o transferencia coactiva) y cerciorarse de la adecuación de la operación, confirmando la titularidad inicial de las parcelas y los derechos y las cargas vinculadas a éstas. No profundizaremos más en el segundo grupo de artículos, pero si reproduciremos algunos del primero, ya que nos interesa hacer un breve comentario en relación con la valoración del aprovechamiento objeto de la transferencia.

Como vemos, en el segundo apartado del artículo 194:

Capítulo III: Actuaciones asistemáticas en suelo urbano

Sección 2ª. Intervención mediadora de la Administración en las Transferencias de aprovechamiento.

Artículo 194 Adquisición de aprovechamientos por la Administración

1. Al objeto de facilitar la ejecución del planeamiento, la Administración actuante podrá adquirir los aprovechamientos susceptibles de apropiación derivados de la titularidad de una parcela no susceptibles de materialización sobre la misma, por su valor urbanístico.

2. El pago podrá hacerse en metálico o, siempre que hubiere acuerdo con el interesado, en terrenos o mediante la atribución de aprovechamientos en parcelas determinadas.

Artículo 195. Transmisión de aprovechamientos

Con la finalidad expresada en el artículo anterior, la Administración, a instancia de los propietarios de parcelas cuyo aprovechamiento real exceda del susceptible de adquisición, deberá transmitir los aprovechamientos precisos para su completa materialización al precio resultante de la aplicación del valor urbanístico regulado en el artículo 53.

[Capítulo II: Valoración de los terrenos

Artículo 53 Derecho al aprovechamiento urbanístico

- 1. Una vez adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, el valor urbanístico de un terreno se determinará por aplicación a dicho aprovechamiento del valor básico de repercusión en el polígono, corregido en función de su situación concreta dentro del mismo.*
- 2. A tal efecto, la Administración tributaria fijará para cada polígono fiscal el expresado valor básico correspondiente al uso y tipología edificatoria característicos, resultantes de la ordenación urbanística, cualquiera que sea la intensidad de dicho uso. Dicho valor básico de repercusión será el recogido en las ponencias de valores catastrales.*
- 3. La ponderación de la situación y características de cada parcela dentro del respectivo polígono se determinará en la forma que defina la normativa sobre fijación de valores catastrales.*
- 4. En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores señalados en los números anteriores o de inaplicabilidad de los mismos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, se aplicarán los valores de repercusión del suelo obtenidos por el método residual, conforme a lo dispuesto en la normativa técnica de valoración catastral.]*

El artículo 193 establecía que en la valoración de los derechos a transferir se debería tener en cuenta el valor urbanístico ponderado, como ya sabemos, a partir de coeficientes de ponderación, y que debía existir correspondencia en la valoración realizada para el aprovechamiento emitido y el recibido en la parcela destinataria, como es lógico. El artículo siguiente, 194, introducía la posibilidad de que la administración adquiriera los aprovechamientos necesarios para facilitar la ejecución del plan sin necesidad de tener un parcela destinataria definida, es decir, por el valor del aprovechamiento en metálico. El artículo 195 explicaba cómo se debía valorar el aprovechamiento a transmitir desde la administración, de acuerdo con las pautas definidas en el capítulo dedicado a las valoraciones en la misma LS92. En resumen, la valoración del aprovechamiento a transmitir debería corresponder con el valor del aprovechamiento tipo definido (*valor básico correspondiente al uso y tipología característicos*).

En la realización de éste trabajo se ha podido comprobar, a partir de los datos publicados en la tesis de Quesada relativos a las operaciones llevadas a cabo en Petrer, como la valoración que se hacía de los derechos a transferir en las TAU anteriores a la LrS90 y la LS92 en la práctica no se calculaba en función del aprovechamiento tipo, como daba a entender la teoría, sino que correspondía con la valoración catastral habitual. La literatura consultada corrobora esta observación (Santos y Castelao, 2008, pp. 861-862) en relación a las primeras TAU:

“Aquel aprovechamiento tipo no consideraba el uso ni la tipología edificatoria, como se hizo después en la LS92 (...) a través de los coeficientes de ponderación de usos y tipologías en relación con el uso y tipología característicos del área de reparto. La comparación se hacía exclusivamente en términos de edificabilidad.

Aquel aprovechamiento no consideraba la ordenación de futuro para otorgar un cierto aprovechamiento al contenido del derecho de propiedad. Se limitaba a ser una edificabilidad “modal”, “normal” o “real” de la construcción existente (no de la futura), con cierta carga política. Lo cierto es que no se producía una atribución a la propiedad del suelo del aprovechamiento de futuro creado por el plan.”

3.6 Las TAU en la regulación autonómica actual

Hoy en día y en términos generales, los requisitos exigibles a una parcela para poder ser transformada mediante de forma asistemática y mediante TAU se pueden resumir de la siguiente manera:

- Ha de estar localizada en un emplazamiento que contemple el uso de esta herramienta, por lo tanto, en una Comunidad Autónoma donde exista una regulación específica y en un municipio que incluya en su planificación la delimitación de ámbitos con un aprovechamiento objetivo de referencia o alguna otra herramienta que permita la asociación de parcelas aisladas para su participación conjunta en la equidistribución de beneficios y cargas.
- La parcela debe pertenecer al suelo urbano y no puede estar incluida en ningún tipo de unidad de ejecución, ya que de ser así no se justificaría la actuación asistemática. Así mismo, tiene que reunir las condiciones de urbanización para ser considerada solar o, al menos, la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación debe estar garantizada.
- El procedimiento de TAU se inicia a partir de la solicitud de la licencia de edificación en la parcela. Dicha solicitud debe cumplir con los requisitos pertinentes, tanto en lo que respecta al contenido del proyecto como en lo que tiene que ver con los plazos de solicitud y actuación.

En el proceso de elaboración de este trabajo se considerado oportuno incorporar una breve reseña acerca del estado de las TAU en el conjunto de las leyes autonómicas, actualizando así el contenido presente en trabajos previos, por ejemplo, la tesis de Quesada.

A partir de la selección que se muestra en la tabla (Figura-13) se ha desarrollado un análisis de la normativa autonómica vigente que contiene una regulación propia, no solo para las TAU, sino para la actuación asistemática en suelo urbano, también denominada “aislada” en varios de los textos. El objetivo de este apartado ha sido ilustrar la extensión del uso de las TAU, las características de su regulación actual y detectar posibles variantes o alternativas que sean de aplicación.

Se entiende, cuando hablamos de actuaciones asistemáticas, que nos referimos a la ejecución de la edificación y, simultáneamente, la urbanización en parcelas aisladas con el fin de que alcancen la condición de solar. Es de interés comprobar en qué medida las leyes actuales ponen en práctica los conceptos que hasta ahora hemos visto vinculados a las TAU, como pueden ser el aprovechamiento tipo y las áreas de reparto, y cómo se plantea y articula la adquisición de suelo dotacional en los núcleos urbanos, sea a través de las TAU o no.

TAU	CCAA	Norma	Fecha	Artículos
X	Andalucía	L-7/2012	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía	2002 62
	Aragón	DL-1/2014	Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón	2014 131
	Asturias	DL-1/2004	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo	2004 197, 199
		D-278/2007	Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias	2007 486-488
	Baleares	L-12/2017	Ley de urbanismo de las Illes Balears	2017 23.3
	Canarias	L-4/2017	Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	2017 259
X	Castilla-La Mancha	DL-1/2010	Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	2010 73
		D-29/2011	Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	2011 128, 129
	Castilla y León	L-5/1999	Ley de Urbanismo de Castilla y León	1999 65.2, 69
		D-22/2004	Reglamento de Urbanismo de Castilla y León	2004 188.1, 189.2, 211
X	Extremadura	L-11/2018	Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura	2018 129
		D-7/2007	Reglamento de Planeamiento de Extremadura	2007 37
	Galicia	L-2/2016	Ley del suelo de Galicia	2016 103
		D-143/2016	Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia	2016 240, 315.1
	La Rioja	L-5/2006	Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	2006 129
	País Vasco	L-2/2006	Ley de Suelo y Urbanismo	2006 136
		D-105/2008	Decreto de medidas urgentes en desarrollo de la Ley de Suelo y Urbanismo.	2008 40
x	Comunidad Valenciana	L-5/2014	Ley del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana	2014 69.3, 74, 76, 78, 165, 166, 186

Figura-13. Legislación urbanística vigente. Comunidades Autónomas que regulan la actuación asistemática

Datos procedentes del documento de Lefebvre (Lefebvre, 2018)

Elaboración propia del resumen, correcciones y actualización

Con frecuencia las TAU se encuentran vinculadas a otras herramientas, ya sea como instrumento alternativo o como complemento de éstas. Este es el caso de la ocupación directa o las reservas de aprovechamiento.

En el diccionario del español jurídico (<http://dej.rae.es/>) encontramos definiciones básicas de estos conceptos:

Ocupación directa

Adm. Ocupación por la Administración de terrenos destinados a dotaciones públicas a cambio del derecho del propietario de los mismos a materializar el aprovechamiento que le correspondía en otro ámbito urbanístico. El propietario podrá pedir la expropiación por ministerio de la ley transcurrido un plazo de cuatro años desde la ocupación sin que se haya aprobado la reparcelación (o la transferencia del aprovechamiento, como veremos).

Reserva de aprovechamiento

Adm. Reserva del derecho del propietario, inscribible en el registro de la Propiedad, a materializar el aprovechamiento urbanístico que le corresponde por la finca expropiada en otra futura parcela.

Hay otro instrumento que también encontramos asociado a la obtención de suelo dotacional en suelo urbano: la permuta. Este concepto es asimilable al de “intercambio”, según el mismo diccionario:

Permuta

Civ. Contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa para recibir otra.

Una permuta de calificación, por ejemplo, tendría un efecto equiparable a una modificación de planeamiento, ya intercambia la calificación y por tanto el uso de dos ámbitos sin modificar su superficie y es posible si justifica adecuadamente la conveniencia de la operación y que ambas piezas son comparables y, por tanto, no se altera de forma sustancial la situación general del ámbito. La permuta de terrenos suele implicar el intercambio de un terreno por el aprovechamiento que le correspondería, razón por la cual la valoración de éste es fundamental, considerando, por supuesto, los beneficios y cargas que le serían atribuibles.

Andalucía

L-7/2012-Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía

El régimen urbanístico del suelo en la ley andaluza contempla una serie de deberes para los propietarios de suelo urbano consolidado entre los cuales no se encuentra cumplir con la equidistribución de beneficios y cargas originados por la actuación urbanística, por entenderse que ésta, en principio no es necesaria. Como podemos comprobar:

Título II: El régimen urbanístico del suelo. Capítulo II: El régimen de las distintas clases de suelo. Sección 5ª: Régimen del suelo urbanizable y urbano

Artículo 51. Contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo: deberes.

1. Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que quede éste sujeto por razón de su clasificación, los siguientes deberes:

(...) C)

b) Solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas y, en todo caso, la licencia municipal, con carácter previo a cualquier acto de transformación o uso del suelo, natural o construido.

c) Realizar la edificación en las condiciones fijadas por la ordenación urbanística, una vez el suelo tenga la condición de solar, y conservar, y en su caso rehabilitar, la edificación realizada para que mantenga las condiciones requeridas para el otorgamiento de autorización para su ocupación. (...)

D) Cuando los terrenos pertenezcan al suelo urbano consolidado, cumplir con los deberes previstos en las letras b) y c) del apartado anterior.

Artículo 55. Régimen del suelo urbano no consolidado.

2. El régimen del suelo urbano no consolidado no incluido en unidades de ejecución es el siguiente: (...)

A) Los terrenos están legalmente vinculados a la edificación y al destino previstos por la ordenación urbanística, así como, en su caso, afectados al cumplimiento por sus propietarios de los deberes pendientes de entre los enumerados en el artículo 51 de esta Ley, según las determinaciones del instrumento de planeamiento.

Artículo 56. Régimen del suelo urbano consolidado.

Es de aplicación al suelo urbano consolidado el régimen previsto en el apartado 2 del artículo anterior, salvo en lo relativo a las obligaciones de cesión de suelo y aprovechamiento urbanístico.

La normativa andaluza contempla las TAU como una herramienta de aplicación directa allí donde no esté prevista la actuación mediante sectores o unidades de actuación, como vemos:

Título II: El régimen urbanístico del suelo. Capítulo II: El régimen de las distintas clases de suelo. Sección 5ª: Las áreas de reparto y el aprovechamiento

Artículo 62. Transferencias de aprovechamiento

1. Si así lo previera el instrumento de planeamiento aplicable, los propietarios de una parcela o solar pueden transferir el aprovechamiento subjetivo que les corresponda y no puedan materializar en una u otro a otras parcelas o solares en situación inversa, es decir, que tengan atribuido un aprovechamiento objetivo superior al que corresponda a sus propietarios. La transferencia determina la justa distribución del aprovechamiento objetivo entre los propietarios intervinientes y legitima su materialización por éstos.

2. La transferencia de aprovechamiento deberá ser aprobada por el municipio, según propuesta suscrita por los interesados y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las parcelas o solares implicados. Las transferencias de aprovechamientos urbanísticos serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, en los términos de su legislación reguladora.

3. La eficacia de toda transferencia requiere la cesión gratuita al municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de las superficies de suelo de que traiga causa el aprovechamiento subjetivo que sea objeto de transferencia y la equivalencia, en términos de valor urbanístico, entre dicho aprovechamiento subjetivo y el aprovechamiento objetivo que sea atribuido por razón de éste.

4. Las transferencias de aprovechamiento convenidas por los propietarios para el cumplimiento de sus deberes y obligaciones urbanísticos y el cumplimiento del principio de

justa distribución de beneficios y cargas se tramitarán y aprobarán por la Administración actuante conforme a lo dispuesto en los apartados anteriores.

En esta misma sección se regulan las reservas de aprovechamiento y las compensaciones monetarias sustitutivas de este y, como alternativa a las TAU, se plantean la expropiación o la ocupación directa

Como conclusión, podemos resumir que la regulación para el uso de las TAU en Andalucía establece como condición inicial que deben estar previstas por el planeamiento del municipio en que se trabaja. Las funciones de la herramienta son la obtención de suelo dotacional y la articulación del principio de equidistribución de beneficios y cargas. Los deberes que se atribuyen a los propietarios en las distintas clases de suelo son diferentes, y en este caso, los propietarios del suelo urbano consolidado no están sujetos a la cesión de suelo o aprovechamiento, con lo que, en esta clase suelo, la segunda función de la herramienta no es aplicable.

Aragón

DL-1/2014-Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón

La ley en este caso no regula las TAU, pero si reconoce las actuaciones aisladas como una manera de proceder en el suelo urbano consolidado.

Título IV: Gestión urbanística. Capítulo II: Actuaciones aisladas

Artículo 131. Actuaciones aisladas

1. Las actuaciones aisladas podrán tener las siguientes finalidades:

- a) Completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar, si aún no la tuvieran.*
- b) Ejecutar obras aisladas y de remodelación de la urbanización y espacios públicos existentes previstas por el planeamiento en suelo urbano consolidado.*
- c) Obtener, cuando proceda según el planeamiento, los terrenos en los que se ejecute la urbanización.*
- d) Ejecutar actuaciones de rehabilitación incluidas en el programa de rehabilitación en suelo urbano consolidado con carácter aislado o previa definición de un ámbito de actuación.*

2. La gestión urbanística de las actuaciones aisladas corresponderá a la Administración o a cualquier otra persona conforme a los siguientes criterios:

- a) Se realizarán mediante proyectos de obras ordinarias que se regirán por lo establecido en la legislación de régimen local, siendo, en todo caso, necesaria la aprobación de sus características generales por el Ayuntamiento Pleno, previa información pública por plazo de veinte días.*
- b) En caso de que sea necesario, se podrá tramitar de forma previa o simultánea el proyecto de normalización de fincas conforme a lo establecido en los artículos siguientes y en los reglamentos de desarrollo.*
- c) En el caso de actuaciones aisladas de rehabilitación, se podrá tramitar de forma previa o simultánea el planeamiento de desarrollo conforme a lo establecido en el plan general o en el programa de rehabilitación urbana.*

En el texto se puede comprobar que, de forma similar a otras comunidades autónomas, en Aragón, el aprovechamiento subjetivo correspondiente al propietario en el suelo urbano consolidado es el que se contempla en el plan y el suelo destinado a dotaciones se obtiene compensando a los propietarios afectados con aprovechamiento obtenido en otras actuaciones urbanísticas con excedentes de aprovechamiento urbanístico, integrando a estos propietarios en actuaciones de reparcelación fuera del suelo urbano consolidado.

No se hace mención del aprovechamiento tipo, pero sí de áreas de reparto, aunque únicamente vinculadas al suelo urbanizable.

Asturias

DL-1/2004-Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, D-278/2007-Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias

Estos documentos tampoco regulan las TAU, pero si las actuaciones asistemáticas como única manera de intervención en suelo urbano consolidado.

Título V: Gestión urbanística. Capítulo IV: Actuaciones asistemáticas en suelo urbano

Artículo 197. Gestión del suelo urbano consolidado

1. Tratándose de la gestión del suelo urbano consolidado, y por tanto, no incluido en polígonos o unidades de actuación, el propietario deberá solicitar la licencia de edificación en el plazo señalado en el planeamiento o, en su defecto, en la normativa urbanística, y completar, si la parcela no tiene la condición de solar, su urbanización. Para ello, deberá costear los gastos de urbanización y, en su caso, ejecutar las obras necesarias para completar los servicios urbanos y para regularizar las vías públicas existentes, y ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento. (...)

Los dos documentos que se han estudiado son claros en indicar que la manera de obtener los terrenos destinados a dotaciones son las cesiones obligatorias, en el caso de actuaciones sistemáticas, y la expropiación o la ocupación directa, fuera de éstas.

En el reglamento, se menciona la posibilidad de establecer contribuciones especiales, en caso de actuaciones en suelo urbano consolidado. También se regulan procesos abreviados de reparcelación, como la reparcelación voluntaria y la simplemente económica, aunque su uso no se extiende al suelo urbano consolidado.

No se hace mención a áreas de reparto ni al aprovechamiento tipo en este documento.

Baleares

L-12/2017- Ley de urbanismo de las Illes Balears

La ley balear no regula las TAU, se refiere únicamente a las actuaciones aisladas que, conjuntamente con las actuaciones edificatorias y las de transformación urbanística (nueva urbanización, renovación urbana y de dotación), son los tres tipos de actuación que se contemplan. Define las actuaciones aisladas, como vemos en referencia a las demás:

Título I: Régimen urbanístico del suelo. Capítulo II: Conceptos generales

Artículo 23.1. *Actuaciones aisladas: tendrán esta consideración las actuaciones de ejecución del planeamiento que tengan una finalidad diferente de las mencionadas en los apartados anteriores (actuaciones edificatorias y de transformación urbanística), y en particular:*

a) Las de ejecución directa de sistemas generales o alguno de sus elementos en cualquier clase de suelo.

b) Las dirigidas a la obtención de terrenos destinados a dotaciones públicas en suelo urbano que no tengan la consideración de actuaciones de dotación por no existir un incremento del aprovechamiento urbanístico.

La identificación del ámbito de estas actuaciones se establecerá en el planeamiento correspondiente.

La obtención de terrenos destinados a dotaciones públicas en el resto de supuestos se obtendrán por cesión cuando sea posible, sino mediante expropiación, ocupación directa, compra o permuta.

Este documento tampoco hace referencia al aprovechamiento tipo ni las áreas de reparto.

Canarias

L-4/2017- Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Una vez más, las TAU no están recogidas en el conjunto de normas, pero sí lo están las actuaciones aisladas:

Título III. Ordenación del suelo. Capítulo V. Ejecución de los sistemas generales y actuaciones urbanísticas aisladas.

Artículo 259. *Actuaciones urbanísticas aisladas.*

1. La actividad de ejecución del planeamiento se llevará a cabo mediante obras públicas ordinarias cuando no proceda delimitar sectores, ámbitos o unidades de actuación.

2. El suelo preciso para las dotaciones se obtendrá por cesión en virtud de convenio urbanístico o por expropiación, salvo lo previsto en el artículo 56.1 b) de esta ley.

3. Cuando las obras públicas sean de urbanización, la administración pública actuante podrá imponer contribuciones especiales a los titulares de suelo beneficiados especialmente por aquellas.

El artículo al que hace referencia el extracto aquí citado en su segundo apartado, se refiere a las obligaciones de los propietarios del suelo urbano consolidado y en particular a los deberes de cesión de determinados terrenos necesarios para que los solares colindantes adquieran la condición de solar.

No se mencionan en el texto ni las áreas de reparto ni los aprovechamientos tipo.

Castilla - La Mancha

DL-1/2010- Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, D-29/2011-Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística

La ley de urbanismo de Castilla la Mancha regula las TAU, como veremos. Desde el título preliminar de ésta se definen los conceptos urbanísticos que nos ocupan, tanto el aprovechamiento

tipo como las áreas de reparto, siendo de interés, así mismo, la definición que se hace de la “adquisición de un excedente de aprovechamiento”:

Disposición preliminar

(...)

3.3 Aprovechamiento tipo: la edificabilidad unitaria ponderada que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto o ámbito espacial de referencia.

(...)

5. Adquisición de un excedente de aprovechamiento: la operación jurídico-económica, de gestión urbanística, por la que un particular adquiere onerosamente el derecho al excedente de aprovechamiento que presenta el terreno objeto de la actuación para construirlo. Los excedentes de aprovechamiento, en suelo urbano, se adquieren mediante transferencias de aprovechamiento entre propietarios o bien cediendo terrenos equivalentes, libres de cargas, a la Administración o abonándole su valor en metálico, en los términos dispuestos por esta Ley. En suelo urbanizable la adquisición se ajustará a lo establecido para los patrimonios públicos de suelo y demás disposiciones específicas de esta Ley. Los particulares no pueden realizar un excedente de aprovechamiento sin haberlo adquirido previamente.

(...)

6. Área de reparto: el área de suelo delimitado por el planeamiento para una justa distribución de cargas y beneficios y una racional gestión de la ejecución del mismo. El planeamiento determina su superficie y localización conforme a criterios objetivos que permitan configurar unidades urbanas constituidas por ámbitos funcionales, urbanísticos o, incluso, derivados de la propia clasificación, calificación o sectorización del suelo.

En el capítulo donde se definen los criterios de delimitación de las áreas de reparto se excluye el suelo urbano consolidado de los ámbitos de aplicación de la técnica, como vemos:

Título IV: El régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Capítulo II: El régimen de las distintas clases de suelo. Sección 4ª: Las áreas de reparto y los aprovechamientos tipo

Artículo 70. La delimitación de áreas de reparto.

1. Las áreas de reparto en suelo urbanizable deben comprender:

a) Uno o varios sectores completos;

y b) Los sistemas generales no incluidos en ningún sector.

La superficie de estos sistemas se adscribirá a las distintas áreas de reparto en la proporción adecuada y debidamente calculada para que éstas tengan un aprovechamiento tipo similar en aquellos sectores para los que el planeamiento haya previsto un mismo uso global o pormenorizado mayoritario, en caso de estar definido este último en el Plan de Ordenación Municipal.

(...)

3. En el suelo urbano consolidado y en el no consolidado porque el planeamiento le atribuya un aprovechamiento objetivo superior al preexistente a que se refiere la letra A), b) del número 3 del artículo 45 (definición del suelo urbano), no procede la delimitación de áreas de reparto, constituyendo cada solar el ámbito espacial de atribución del aprovechamiento.

4. A los suelos urbanos con destino dotacional público, no incluidos en unidades de actuación, el planeamiento urbanístico les atribuirá como aprovechamiento urbanístico, la media ponderada de las edificabilidades asignadas por el Plan a la Zona de Ordenación Urbanística en la que estén incluidos, referidas al uso predominante de la Zona.

Las Zonas de Ordenación Urbanística citadas aquí, son de una alguna manera menos comprometida, equivalentes a las áreas de reparto en suelo urbano consolidado, que se echaban de menos anteriormente. Sirven, como se ha visto, para valorar los solares con destino dotacional con un aprovechamiento representativo de la ubicación, no así los solares con otro tipo de uso asignado, cuyo aprovechamiento objetivo, se entiende que es el que corresponde con la ordenación urbanística.

Disposición preliminar

(...)

15. Zona de ordenación urbanística: Se define como Zona de ordenación urbanística (ZOU) aquella área de suelo que presenta un tejido urbano característico y diferenciado, por disponer de usos globales y tipologías edificatorias homogéneas que permitan identificarla con respecto a otras zonas complementarias de la ordenación urbana.

Dentro de esta misma sección se regulan las TAU, las reservas de aprovechamiento y las compensaciones monetarias sustitutivas.

Título IV: El régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Capítulo II: El régimen de las distintas clases de suelo. Sección 4ª: Las áreas de reparto y los aprovechamientos tipo

Artículo 73. Las transferencias de aprovechamiento

1. Los propietarios de una parcela o solar pueden transferir su correspondiente aprovechamiento privativo a otras parcelas o solares que cuenten con excedentes de aprovechamiento. Estos son adquiridos en virtud de aquella transferencia, que legitimará la posterior edificación de los mismos.

2. La transferencia de aprovechamiento deberá ser aprobada por el Municipio, según propuesta suscrita por los interesados y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las parcelas o solares implicados. Dicha transferencia, así como la incorporación de terrenos al patrimonio municipal de suelo que conlleve, deberá ser objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad.

3. La validez de toda transferencia exigirá la cesión gratuita al Municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de los terrenos cuyo aprovechamiento privativo sea transferido y la paridad, en términos de valor urbanístico, entre dicho aprovechamiento privativo y el excedente de aprovechamiento urbanístico que es objeto de adquisición con la transferencia.

4. Las reparcelaciones voluntarias, concertadas entre los afectados para la concreción del cumplimiento de sus deberes y obligaciones urbanísticos en los términos más acordes con sus preferencias, se tramitarán y aprobarán por la Administración actuante conforme a lo dispuesto en los números anteriores.

Artículo 74. Las reservas de aprovechamiento

1. Con motivo de la transmisión al dominio público de terrenos con destino dotacional se podrá hacer reserva del aprovechamiento privativo correspondiente a ellos, para su posterior transferencia. (...)

Como podemos comprobar, la ley castellana limita el uso de las TAU como tal al intercambio de aprovechamiento con el fin de adquirir, para destinar a uso dotacional, los terrenos así designados por el planeamiento que están fuera de unidades de actuación, de una manera muy similar a la que utilizaba la ley andaluza. Es diferente sí, como en este caso, en el momento en que parece ir a referirse a las TAU como medio para cumplir con los deberes urbanísticos, hace referencia directamente a la reparcelación voluntaria. En esta Comunidad Autónoma, la reparcelación tiene una regulación extensa y están presentes las modalidades de reparcelación voluntaria, forzosa y

simplemente económica (artículos 92-95 de la Ley y Título II del Reglamento de la Actividad de Ejecución).

El Reglamento de la Actividad de Ejecución regula estas mismas cuestiones dentro del capítulo dedicado a los instrumentos de equidistribución en suelo urbano de forma prácticamente idéntica a la ley, pero profundiza en la regulación del procedimiento de aprobación, tanto de las TAU como de las reservas de aprovechamiento.

Título V: Ejecución de las actuaciones edificadoras. Capítulo II: Instrumentos de equidistribución en suelo urbano

- Artículo 129.** *Procedimiento para la aprobación de las transferencias de aprovechamiento. La transferencia de aprovechamiento será propuesta al Municipio por las personas interesadas, que deberán acompañar a su solicitud planos expresivos de la localización y dimensiones de las parcelas o solares implicados, acompañados del estudio económico que justifique la paridad entre los respectivos valores urbanísticos.*
- 2. La solicitud de aprobación de la transferencia de aprovechamiento se deberá acompañar igualmente de la certificación registral que acredite la titularidad de los terrenos a favor de las personas interesadas, así como de las cargas que los graven y las titulares de éstas.*
 - 3. El órgano municipal competente procederá a resolver sobre la transferencia de aprovechamiento, previa emisión de los informes técnicos y jurídicos correspondientes.*
 - 4. En todo caso, el Municipio podrá denegar la aprobación de las transferencias por razón de su inadecuación para la correcta ejecución del planeamiento.*
 - 5. Si resultase aprobada, las personas interesadas deberán otorgar en el plazo de un mes escritura pública en que se materialice la transferencia de aprovechamiento aprobada y la simultánea cesión de terrenos a que se refiere el número 2 del artículo anterior, título que deberá ser presentado para su inscripción*

Podemos comprobar, entonces, como a la hora de fijar el procedimiento en el que se desarrollan las TAU, el Reglamento únicamente considera la herramienta como válida para la obtención de suelo dotacional.

Castilla - León

L-5/1999-Ley de Urbanismo de Castilla y León, D-22/2004-Reglamento de Urbanismo de Castilla y León

Esta ley no contempla las TAU, pero sí la actuación aislada en suelo urbano, como manera de proceder en este tipo de suelo y, si la iniciativa es pública y el objetivo es la ejecución de sistemas, también en el resto:

Título II: Gestión urbanística Capítulo I: Disposiciones generales

Artículo 65. *Concepto y modalidades de la gestión urbanística*

- 1. La gestión urbanística es el conjunto de procedimientos establecidos en esta Ley para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico.*
- 2. En suelo urbano consolidado, la gestión urbanística se efectuará mediante actuaciones aisladas, que se desarrollarán sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización.*
- 3. En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable la gestión urbanística se efectuará mediante actuaciones integradas, sobre ámbitos denominados unidades de actuación, a desarrollar mediante alguno de los sistemas regulados en esta Ley.*

4. No obstante, lo dispuesto en los números anteriores, la iniciativa pública podrá efectuar actuaciones aisladas en cualquier clase de suelo, para la ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo.

En este sentido, la ley es clara en que las posibilidades para obtener los sistemas cuando se trate de actuaciones aisladas son la expropiación y la ocupación directa (art. 66, L-5/1999, art. 190 D-22/2004)).

La regulación es la que sigue:

Título II: Gestión urbanística Capítulo II: Gestión de actuaciones aisladas

Artículo 69. Actuaciones aisladas

1. Las actuaciones aisladas pueden tener por objeto:

a) Completar o rehabilitar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar, o bien edificar los solares o rehabilitar las construcciones existentes en los mismos. A tal efecto, pueden desarrollarse, mediante gestión pública o privada:

1.º Actuaciones de urbanización, 2.º Actuaciones de normalización, 3.º Actuaciones de urbanización y normalización.

b) Ejecutar los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como ampliar los patrimonios públicos de suelo, en toda clase de suelo. A tal efecto pueden desarrollarse, mediante gestión pública:

1.º Actuaciones de expropiación, 2.º Actuaciones de ocupación directa, 3.º Actuaciones mediante obras públicas ordinarias, conforme a la legislación de régimen local.

2. La gestión de las actuaciones aisladas puede ser:

a) Pública, asumiendo la condición de urbanizador el Ayuntamiento u otra de las entidades citadas en el primer apartado del artículo 67. (Administraciones y otras entidades dependientes de éstas)

b) Privada, asumiendo la condición de urbanizador los propietarios u otras personas que adquieran dicha condición conforme a lo previsto en esta Ley

Las actuaciones de normalización, que se mencionan tanto en el artículo 65 como en el artículo 69, consisten en la adaptación de las fincas a las alineaciones establecidas por el planeamiento, que el documento contempla que se desarrollen en agrupaciones de parcelas denominadas “unidades de normalización” de acuerdo con un procedimiento específico, el “Proyecto de normalización”.

Extremadura

L-11/18-Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, D-7/2007-Reglamento de Planeamiento de Extremadura

En la norma extremeña, la de publicación más reciente de las que se encuentran aquí reflejadas, sí encontramos una regulación para las TAU. En la línea de la última ley del suelo, en una parte sustancial del documento no se regula para unas clases de suelo tan específicas como el resto de leyes autonómicas, sino que se refiere al suelo urbanizado o suelo objeto a obras de urbanización, para determinar la manera de proceder en los diferentes tipos de actuación urbanística contemplados

Para el suelo sujeto a obras de urbanización se plantean como herramientas de equidistribución las múltiples variantes de la reparcelación (reparcelación urbanística, voluntaria, forzosa y

económica) y para la actuación en suelo urbanizado, que como en los otros casos vistos hasta ahora, parece limitarse a la adquisición de suelo destinado a dotaciones, se plantean las TAU, las reservas de aprovechamiento y las compensaciones monetarias sustitutivas.

En particular, en relación a las TAU:

Título IV: La ejecución del planeamiento. Capítulo V: Instrumentos y técnicas para la gestión urbanística. Sección 5ª: Instrumentos de equidistribución en suelo urbanizado.

Artículo 129. Transferencias de aprovechamiento

- 1. Si así lo estableciera el planeamiento, las personas propietarias de suelo urbano calificado como dotacional público podrán transferir el aprovechamiento subjetivo que les corresponda a otras parcelas o solares que cuenten con excedentes de aprovechamiento objetivo. La transferencia determina la adquisición del correspondiente exceso de aprovechamiento objetivo y autoriza su materialización.*
- 2. La transferencia de aprovechamiento deberá ser aprobada por el Ayuntamiento, según propuesta suscrita por las personas interesadas y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las parcelas o solares implicados.*
- 3. Dicha transferencia, así como la incorporación de terrenos al patrimonio público de suelo que conlleve, deberá ser objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad.*
- 4. La eficacia de toda transferencia dependerá de la cesión gratuita al Municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de los terrenos cuyo aprovechamiento subjetivo sea transferido y la paridad, en términos de valor urbanístico, entre dicho aprovechamiento subjetivo y el excedente de aprovechamiento objetivo que es objeto de adquisición mediante la transferencia.*

El caso de la regulación extremeña es muy similar a los casos estudiados hasta ahora, pero también más claro en la limitación de las TAU a la obtención de suelo dotacional, en este caso no existen, sin duda alguna, más funciones de la herramienta.

El documento que se cita no hace ninguna referencia al aprovechamiento tipo, pero sí al medio, que se trata de una manera asimilable:

Título preliminar: La ejecución del planeamiento. Capítulo V: Instrumentos y técnicas para la gestión urbanística. Sección 5ª: Instrumentos de equidistribución en suelo urbanizado.

Artículo 5. Definiciones legales

(...)

- 6.e) Aprovechamiento medio: es el aprovechamiento de referencia de cada área de reparto. El aprovechamiento medio se calcula dividiendo el aprovechamiento objetivo total del área de reparto, obtenido como la suma de todos los aprovechamientos lucrativos permitidos en el área de reparto ponderados respecto al aprovechamiento del uso característico, entre la superficie de aquella, excluido el suelo dotacional público existente ya afectado a su destino.*
- (...)*

Como vemos, aquí y a lo largo del documento se utiliza el concepto de área de reparto para hablar de unidades “funcionalmente completas” (art. 5.3.a) a determinar sobre el suelo urbanizable o urbano. En el reglamento que completa la ley encontramos una definición más ajustada al tema que nos ocupa:

Capítulo II: Instrumentos de ordenación urbanística. Sección 3ª: Determinaciones de la ordenación urbanística preparatorias de la actividad de ejecución

Artículo 37. Áreas de reparto en suelo urbano (SU).

- 1. Las áreas de reparto que se delimiten en suelo urbano (SU) deberán comprender una o varias unidades de actuación, pudiendo adscribirse a ellas terrenos destinados a sistemas generales no incluidos en ninguna, incluso si su localización no guarda continuidad territorial con ellas, en la proporción adecuada para posibilitar que todas las áreas de reparto correspondientes a un mismo uso global o pormenorizado mayoritario resulten tener un aprovechamiento medio que no difiera en más de un 15%.*
- 2. En el suelo urbano consolidado (SUC), y en el no consolidado (SUNC) que se ejecute mediante unidades de actuación discontinua no procederá la delimitación de áreas de reparto, constituyendo cada solar el ámbito espacial de atribución del aprovechamiento, concretamente en términos de aprovechamiento objetivo.*
- 3. Los terrenos de suelo urbano (SU) con destino dotacional público y no incluidos en unidades de actuación urbanizadora, a los que el planeamiento urbanístico no atribuya un aprovechamiento objetivo concreto, se entenderá que tienen el asignado por la ponencia catastral del polígono fiscal correspondiente y, en caso de inexistencia o pérdida de vigencia de ésta, el resultante de la aplicación de un cálculo estimativo de la edificabilidad preexistente correspondiente al uso global de las parcelas más representativas de la Zona de Ordenación en la que se ubiquen los terrenos, considerando preferentemente las construcciones de mayor antigüedad e interés histórico existentes y sin que en ningún caso quepa utilizar para este cálculo parcelas de edificabilidad excepcionalmente intensa.*

Como vemos, las áreas de reparto se contemplan en el suelo urbano, si bien no en ámbitos donde la actuación se deba ejecutar mediante unidades discontinuas. De nuevo, nos encontramos que para la obtención de suelo dotacional fuera de unidades de actuación, éste se valora en relación a un aprovechamiento representativo del entorno, delimitado como Zona de Ordenación. La ley extremeña define estos ámbitos en más profundidad en unos de los anexos del Reglamento:

Anexo III Zonas de ordenación urbanística

1. Definición de zona de ordenación urbanística (ZOU).

Se define como Zona de Ordenación Urbanística (ZOU) aquella área de suelo que presenta un tejido urbano característico y diferenciado, por disponer de un determinado uso global o un uso pormenorizado mayoritario y tipologías edificatorias homogéneas que permitan identificarla con respecto a otras zonas complementarias de la ordenación urbana.

2. Configuración de las zonas de ordenación urbanística. Las ZOUS se configuran mediante la integración de las variables, uso global (o uso pormenorizado mayoritario) y tipología edificatoria, delimitando un área espacial concreta de las que considere el planeamiento municipal. En suelo urbanizable las ZOUS comprenderán uno o varios sectores. En suelo urbano comprenderán ámbitos espaciales, continuos o discontinuos, pudiendo integrar tanto solares como unidades de actuación en una misma Zona. Esta configuración podrá ampliarse con la identificación de áreas homogéneas preexistentes de carácter histórico o urbanístico, como por ejemplo, Núcleo Histórico, Área de Ensanche, Ciudad Jardín, etc.

3. Aplicación de normas urbanísticas. Cada Zona de Ordenación Urbanística se constituye como el ámbito de aplicación de una determinada normativa urbanística, establecida en el planeamiento municipal.

4. Establecimiento de reservas dotacionales en las ZOUS.: En las ZOUS definidas en suelo urbanizable, se establecerán las reservas dotacionales definidas en el artículo 28 del presente Reglamento. En las ZOUS definidas en suelo urbano, se establecerán las reservas dotacionales en función de los incrementos de aprovechamiento atribuido, tal como se define en el artículo 27 del presente Reglamento.

El artículo 27 del Reglamento al que hace referencia este último párrafo establece un “índice de edificabilidad global residencial” deseable de $1\text{m}^2/\text{m}^2$. Los ámbitos urbanos que hayan superado este estándar no podrán incrementar el aprovechamiento global del ámbito y, de hecho, el planeamiento deberá buscar reducirlo mediante nuevas reservas dotacionales. Los ámbitos que estén por debajo, podrán incrementar su aprovechamiento, pero también hacer algunas cesiones adicionales:

Título II: Instrumentos de ordenación del territorio y urbanística. Capítulo II: Instrumentos de ordenación urbana. Sección 2ª: Estándares dotacionales mínimos.

Artículo 27: Límites de la atribución de aprovechamientos y reservas dotacionales en suelo urbano.

En tal caso deberán preverse, tanto en solares como en terrenos integrados en unidades de actuación, reservas dotacionales en las zonas de ordenación urbanística de uso global residencial, con un mínimo de 35 metros cuadrados de suelo (m^2s) con destino dotacional público, excluido el viario, por cada 100 metros cuadrados de techo potencialmente edificables (m^2t) que se adicionen a los existentes o previstos, de los cuales 15 m^2s deberán dedicarse a zonas verdes y el resto a equipamientos públicos.

Galicia

L-2/2016-Ley del suelo de Galicia, D-143/2016-Reglamento de la Ley del suelo de Galicia

En este caso las TAU vuelven a no estar presentes, pese a que se regula la delimitación de áreas de reparto y la asignación de aprovechamientos tipos, pero limitados al suelo urbanizable, al urbano no consolidado y a los núcleos urbanos rurales. Se entiende, que, al menos en los dos primeros casos, la aplicación de estas herramientas tiene como objetivo garantizar un cierto equilibrio en las cargas y beneficios asumidos por las diferentes zonas en proceso de desarrollo, que se ejecutarán mediante operaciones sistemáticas. Las actuaciones aisladas se regulan de la siguiente manera:

Título IV: Ejecución del planeamiento urbanístico. Capítulo IV: Polígonos de ejecución

Artículo 103. Actuaciones aisladas

El municipio podrá promover actuaciones aisladas en suelo urbano o en suelo de núcleo rural para hacer posible la ejecución de elementos concretos previstos por el planeamiento. La obtención de los terrenos necesarios se realizará mediante la aplicación de los mecanismos previstos en el artículo 129.1.

Título IV: Ejecución del planeamiento urbanístico. Capítulo VII: Obtención de terrenos de sistemas generales y locales

Artículo 129.1 Obtención de los suelo de sistemas generales y locales

Los terrenos destinados por el planeamiento a sistemas generales que hayan de implantarse sobre suelo urbano consolidado, de núcleo rural o rústico, y a sistemas locales en suelo urbano consolidado y en suelo de núcleo rural se obtendrán mediante expropiación forzosa, por convenio entre la Administración y el propietario o por permuta forzosa con terrenos del patrimonio público municipal del suelo. (...)

Como vemos, las únicas opciones de actuación en suelo urbano consolidado en la comunidad gallega son las actuaciones aisladas que tienen el fin de obtener el suelo necesario para los sistemas generales y locales. Estas son materializables mediante la expropiación, el convenio

urbanístico y la permuta forzosa que, regulada en el artículo 130, enfatiza la necesidad de considerar la adecuación urbanística de las piezas a permutar y de realizar una correcta valoración de las mismas

La Rioja

L-5/2006-Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja

En este caso, la normativa que hace referencia a las actuaciones aisladas es escueta y no hace mención explícita de las TAU. Si bien, se contemplan para la actuación en suelo urbano consolidado (art.123), el texto limita el uso de aprovechamientos objetivos de referencia al suelo urbanizable y al suelo urbano no consolidado (aprovechamiento medio, art.127) y afirma:

Título IV: Ejecución del planeamiento. Capítulo III: Aprovechamiento urbanístico.

Artículo 128.1 Atribución del aprovechamiento subjetivo

En suelo urbano consolidado el aprovechamiento subjetivo que corresponde al propietario coincide con el objetivo establecido en el planeamiento. (...)

La aportación más interesante del texto respecto al tema que nos ocupa se refiere a la manera de proceder en caso de desajustes entre aprovechamientos objetivos y el aprovechamiento de referencia en actuaciones sistemáticas, ya que introduce la posibilidad realizar compensaciones de aprovechamiento entre propietarios vinculados a diferentes unidades de actuación y de realizar compensaciones económicas.

Título IV: Ejecución del planeamiento. Capítulo III: Aprovechamiento urbanístico.

Artículo 129 Diferencias de aprovechamiento

- 1. Cuando el aprovechamiento objetivo de una unidad de ejecución supere el aprovechamiento medio del sector, en el caso de municipios cuya población no supere los diez mil habitantes o del sector que se incorpore al proceso urbanizador desde el suelo urbanizable no delimitado, o cuando dicho aprovechamiento objetivo supere el aprovechamiento medio del suelo urbanizable delimitado, el excedente corresponderá a la Administración, que lo destinará a compensar a los propietarios de unidades de ejecución deficitarias.*
- 2. Los titulares de los aprovechamientos subjetivos compensados participarán en los beneficios y cargas de la unidad de ejecución que se les asigne en la proporción correspondiente a dicho aprovechamiento.*
- 3. En defecto del mecanismo de compensación diseñado en el párrafo primero de este artículo, cuando el aprovechamiento objetivo atribuido a una unidad de ejecución sea inferior a su aprovechamiento subjetivo, la Administración podrá:*
 - a) Disminuir la carga de urbanizar en cuantía igual a la del aprovechamiento subjetivo deficitario, sufragando ella misma la diferencia resultante.*
 - b) Abonar en metálico, previa valoración pericial, el valor del aprovechamiento subjetivo excedente.*

País Vasco

L-2/2006-Ley de Suelo y Urbanismo.

El código de urbanismo del País Vasco no menciona las TAU, pero si reconoce la posibilidad de realizar actuaciones aisladas, así como actuaciones de dotación y actuaciones integradas. Sin embargo, el objetivo de las actuaciones que nos interesan es limitado: se plantea como

herramienta para la realización o mejora de la urbanización de las parcelas señaladas o bien para la inclusión de propietarios aislados en actuaciones integradas para la resolución de procedimientos reparcelatorios.

Título V: Ejecución de la ordenación urbanística. Capítulo I: Disposiciones generales.
Sección 4ª: Esferas y tipos de actuación

Artículo 136. Actuaciones aisladas

A los efectos previstos en la presente ley, se consideran como actuaciones aisladas las edificatorias realizadas en los siguientes supuestos:

- a) Solares ya existentes cuya urbanización haya sido asumida por la ordenación urbanística como adecuada y suficiente para la edificación. No obstante, sin perjuicio de su consideración dentro de la categoría de suelo urbano consolidado, los solares en régimen de proindivisión podrán ser objeto de un proceso reparcelatorio, cuyo ámbito no exceda del propio del solar, a instancia de cualquier copropietario que represente, al menos, el 50% de la cuota de propiedad.*
- b) Parcelas susceptibles de edificación que sólo requieran, para la adquisición de la condición de solar, la realización, previa o simultáneamente a la edificación, de las obras de urbanización complementarias conforme a lo establecido en el artículo 195.*

Título V: Ejecución de la ordenación urbanística. Capítulo V: Otros instrumentos de ejecución. Proyectos de urbanización y proyectos de obras complementarias

Artículo 195. Proyectos de obras complementarias, proyectos de obra pública ordinaria y proyectos de obras de dotaciones públicas.

- 1. Los proyectos de obras complementarias de urbanización que sean precisos en las actuaciones aisladas, únicamente podrán proyectar los trabajos de urbanización o de reposición de la existente cuyo importe sea igual o inferior al 5% del presupuesto de ejecución por contrata de la obra de edificación autorizada en la licencia. Estos proyectos se aprobarán por el ayuntamiento por el procedimiento que dispongan las ordenanzas municipales, que en los municipios alaveses incluirá el preceptivo informe de los concejos afectados, o bien se incluirán como anexos en el proyecto de edificación y se autorizarán mediante la correspondiente licencia.*
- 2. Los proyectos de obras públicas o para la ejecución de dotaciones de sistemas generales o locales no calificados como proyectos de urbanización por esta ley se rigen, en cuanto a su contenido, tramitación y aprobación, por la normativa que les sea de aplicación.*

Comunidad Valenciana

*L-5/2014-Ley del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana*¹

En este caso, las TAU sí que se encuentran reguladas de forma explícita, como veremos.

En primer lugar, el texto define y diferencia las actuaciones integradas y las aisladas, ambas posibles en el medio urbano. Estas últimas:

¹ La ley (recién publicada) 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014 de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana no altera de forma significativa el contenido de los artículos aquí reproducidos.

Libro II: Gestión urbanística: Programación y ejecución de las actuaciones urbanísticas. Título I: La gestión urbanística. Capítulo I: Marco general de la gestión urbanística.

Sección I. Principios generales y conceptos de la gestión urbanística

Artículo 69. *Actuaciones integradas y actuaciones aisladas. Unidades de ejecución (...)*

3. Las actuaciones aisladas consisten en la edificación de solares o la rehabilitación de edificios mediante licencia de obras. También son actuaciones aisladas las que se desarrollan mediante programa, cuando no sea posible realizarlas directamente mediante licencia de obras. El programa de actuación aislada puede conllevar, como fin complementario:

- a) La realización de obras accesorias de urbanización adyacentes a la parcela para completar los servicios urbanísticos existentes, convirtiéndola en solar.*
- b) La urbanización y edificación de parcelas incluidas en pequeñas áreas urbanas de municipios de carácter rural con escasa población.*
- c) La reparcelación horizontal² de la finca, en los supuestos de programa de actuación aislada en que sea necesaria.*
- d) La regularización de linderos, cuando esta se requiera aun estando ejecutada la urbanización perimetral y no haya acuerdo voluntario entre afectados. (...)*

Así mismo, se explican los criterios en base a los que el planeamiento podrá incluir o no las parcelas en unidades de actuación o si deberán considerarse como actuaciones aisladas. Principalmente, estos responden al estado de la urbanización preexistente en la manzana en la que se encuentra la parcela en cuestión y su adecuación al planeamiento vigente.

Las actuaciones aisladas se desarrollan a partir de emisión de una licencia de edificación, acompañadas de un programa de actuación, que puede ser elaborado tanto por iniciativa privada como pública (artículo 165), mientras se pueda confirmar la disponibilidad civil de los terrenos afectados y deben ser completadas en un plazo máximo de tres años. El contenido de dicho programa y las particularidades del procedimiento se encuentran regulados (artículos 166 y 167), pero, principalmente, ha de justificar la adecuación de la actuación y garantizar la responsabilidad del promotor para con los costes de la operación.

Es de relativo interés la regulación que se hace en el artículo 72 de los Planes de Reforma Interior de las actuaciones de renovación y regeneración urbana, prioritariamente a desarrollar en ámbitos urbanos vulnerables, que con frecuencia se consideran suelo urbano no consolidado. Estos planes, delimitan un ámbito, continuo o discontinuo dentro del cual se designan sectores a desarrollar de forma integrada, pero también, las parcelas edificables o dotacionales cuya adquisición y acondicionamiento se gestiona de forma aislada a partir de incrementos de aprovechamiento otorgados por el planeamiento a los diferentes sectores o a parcelas aisladas. En relación con esta circunstancia:

²Singularidad del derecho valenciano:

Artículo 95. *Reparcelación en régimen de propiedad horizontal.*

1. La reparcelación horizontal consiste en la adjudicación, incluso forzosa, de departamentos de una obra nueva declarada en construcción a cambio de las primitivas propiedades, con observancia de la proporcionalidad y equidad en su valor. (...)

Libro II: Gestión urbanística: Programación y ejecución de las actuaciones urbanísticas. Título I: La gestión urbanística. Capítulo I: Marco general de la gestión urbanística.

Sección II. Actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

Artículo 72. Planes de reforma interior de las actuaciones de renovación y regeneración urbana.

(...)

8. La obtención del suelo correspondiente a actuaciones aisladas en suelo urbano destinadas al uso dotacional público, así como la financiación de los costes derivados de las obras de urbanización aisladas, sin perjuicio de las ayudas públicas aplicables, se podrán ejecutar con cargo a los incrementos de aprovechamiento adicional que pudieran atribuirse con ese fin, bien en determinadas parcelas aisladas edificables o bien en los ámbitos correspondientes a aquellas unidades de ejecución urbanizadora o a aquellos complejos inmobiliarios que así se delimiten, en los términos establecidos en el plan de reforma interior.

9. En el caso de imposibilidad legal de atribuir incrementos de aprovechamiento o que su contenido no alcanzase para satisfacer la totalidad de los costes derivados de las finalidades establecidas en el número anterior, su financiación se realizará mediante la aplicación de una parte del aprovechamiento público que le corresponda a la administración en concepto de participación pública en las plusvalías generadas por los incrementos de aprovechamiento atribuidos en los suelos objeto de la actuación de regeneración urbana, y en último término mediante la aprobación de contribuciones especiales, distribuyéndose entre los propietarios y titulares de bienes especialmente beneficiados por la actuación. (...)

A continuación la ley valenciana determina el cálculo del aprovechamiento tipo y da indicaciones específicas para la definición de áreas de reparto en actuaciones integradas y aisladas, también sobre la necesidad de considerar las cesiones de aprovechamiento en caso de que existan incrementos de aprovechamiento.

Libro II: Gestión urbanística: Programación y ejecución de las actuaciones urbanísticas. Título I: La gestión urbanística. Capítulo I: Marco general de la gestión urbanística.

Sección III. Reglas de equidistribución que ha de contener el planeamiento urbanístico

Artículo 76. Reglas generales de equidistribución para los ámbitos de actuaciones aisladas.

1. Las parcelas sujetas a actuaciones aisladas, siempre y cuando el plan o su modificación no establezca un incremento del aprovechamiento objetivo, forman área de reparto junto al ámbito de su vial de servicio, que es el terreno adyacente necesario para dotarlas de la condición de solar, o la parte proporcional de él. (...)

Libro II: Gestión urbanística: Programación y ejecución de las actuaciones urbanísticas. Título I: La gestión urbanística. Capítulo I: Marco general de la gestión urbanística.

Sección III. Reglas de equidistribución que ha de contener el planeamiento urbanístico

Artículo 77.1. Aprovechamiento que corresponde a la administración y compensación de excedentes de aprovechamiento. Modalidades.

1. El aprovechamiento resultante que le corresponde al ayuntamiento en cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías generadas por el planeamiento, se materializará en terrenos cedidos a estas, libres de cargas de urbanización y cuantificado de la forma siguiente: (...)

b) (...) Para el caso de parcelas sometidas al régimen de actuaciones aisladas con atribución de incremento de aprovechamiento, el porcentaje de aprovechamiento público podrá sustituirse por la cesión de superficie edificada de valor económico equivalente integrada en complejo inmobiliario constituido en la propia edificación en régimen de propiedad horizontal, o mediante compensación económica de igual valor, cuando sea imposible la atribución del aprovechamiento público en el propio ámbito de la actuación. (...)

Es en el artículo 78 donde el texto regula las TAU, como vemos. Se considera una herramienta complementaria y compatible con actuaciones aisladas e integradas.

Libro II: Gestión urbanística: Programación y ejecución de las actuaciones urbanísticas. Título I: La gestión urbanística. Capítulo II: Técnicas operativas de gestión de suelo

Sección I. Compensación, transferencias y reservas de aprovechamiento

Artículo 78. Transferencias de aprovechamiento.

1. Los propietarios de una finca pueden transferir su aprovechamiento subjetivo a otras fincas que cuenten con excedentes de aprovechamiento. Estos excedentes serán compensados mediante dicha transferencia, que legitimará la edificación de los mismos.

2. En el caso de que el terreno de origen de la transferencia sea una dotación pública, la transferencia conlleva la cesión gratuita a la administración, libre de cargas y en pleno dominio, de la finca de origen o de reservas de aprovechamiento cuyo valor sea igual al excedente de aprovechamiento que se pretende compensar con ella.

3. Las transferencias de aprovechamiento pueden aplicarse tanto a actuaciones aisladas como integradas, siempre que las parcelas edificables presenten un excedente de aprovechamiento y sea insuficiente, para su compensación, la mera cesión de los terrenos contiguos y necesarios para urbanizarlas.

4. El aprovechamiento puede transferirse desde terrenos ubicados en cualquier localización geográfica y cualquiera que sea su destino urbanístico, pero la superficie a ceder o el aprovechamiento a compensar debe ser mayor o menor en función de la aplicación de los coeficientes correctores correspondientes a ambos suelos, determinados de acuerdo con lo que establece el artículo 74.1 de la presente ley (Cálculo del aprovechamiento tipo). Dicha equivalencia se verificará conforme a las normas de valoración de la legislación estatal aplicable y, siendo una cesión gratuita, se tendrán en cuenta, entre dichas normas, las aplicables a la reparcelación.

5. La transferencia voluntaria de aprovechamiento debe ser aprobada por el ayuntamiento, a propuesta suscrita por los interesados y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las fincas implicadas. Sólo en actuaciones integradas es también admisible que la reparcelación discontinua tenga carácter forzoso, en cuyo caso se tramitará conforme a la sección siguiente. Su finalidad será la de cumplir las cesiones externas que, en su caso, correspondan a dichas actuaciones por previsión de la ordenación estructural. La transferencia, así como la incorporación de terrenos al dominio público o patrimonio municipal de suelo que conlleve, debe hacerse constar en el registro de la propiedad.

De las leyes estudiadas, es seguramente ésta la que responde de forma más aproximada a la idea con la que se consolidaron las TAU en los años 90 y la única que explota sus posibilidades más allá de la obtención de suelo dotacional. Como se refleja en el último artículo citado, se considera

también esta opción de forma específica en el apartado segundo, pero en el tercero se abren las opciones a terrenos “cualquiera sea su destino urbanístico”, mientras se haga una valoración del mismo ponderada de acuerdo a coeficientes de homogeneización coherentes con los aplicados a la hora de calcular el aprovechamiento tipo de los ámbitos implicados.

Libro II: Gestión urbanística: Programación y ejecución de las actuaciones urbanísticas. Título I: La gestión urbanística. Capítulo I: Marco general de la gestión urbanística.

Sección III. Reglas de equidistribución que ha de contener el planeamiento urbanístico

Artículo 74. Cálculo del aprovechamiento tipo.

1. El plan de ordenación pormenorizada determinará el aprovechamiento tipo en función del aprovechamiento objetivo de los terrenos incluidos en el área de reparto prevista en dicho plan, homogeneizado por la aplicación, a la superficie edificable correspondiente a cada uso, de coeficientes correctores, que expresen la relación entre los diferentes valores de repercusión de cada uso, justificados según un estudio de mercado; el aprovechamiento objetivo total, así homogenizado, se dividirá por la superficie total del área de reparto, incluyendo las superficies exteriores al mismo que sean adscritas para la obtención de elementos de la red primaria y excluyendo las superficies de suelo público preexistentes en el área de reparto y que ya se encuentren destinadas al uso asignado por el plan, salvo las que consten obtenidas de forma onerosa por la administración, que darán lugar a la correspondiente adjudicación de aprovechamiento a su favor, en los términos previstos en el artículo 83 de esta ley (Tratamiento de los bienes de dominio público). El resultado obtenido de la división indicada será el aprovechamiento tipo del área de reparto.

2. Para el cálculo del aprovechamiento tipo en régimen de actuaciones integradas, la ordenación pormenorizada, sobre la base de los criterios establecidos en la ordenación estructural, tal y como regula el artículo 32 de esta ley, delimitará áreas de reparto y calculará sus correspondientes aprovechamientos tipo. En todo caso, deberá quedar garantizado el justo reparto de beneficios y cargas, a materializar en las reparcelaciones, y se justificará la viabilidad de las áreas de reparto y las medidas adoptadas para su mayor equidad.

3. El cálculo del aprovechamiento tipo se concretará en la ordenación pormenorizada en metros cuadrados homogeneizados de edificabilidad de uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo.

Otra cuestión a destacar de la regulación de las TAU en este caso, a diferencia del planteamiento original, es que se menciona explícitamente la imposibilidad de hacer obligatoria la adquisición de aprovechamiento en la actuación asistemática, no así cuando la TAU se incorpora en una actuación integrada, es decir, cuando se trata de incorporar a propietarios con derechos transferibles en procesos reparcelatorios.

3.7 TDR, TdCOS... TAU en contextos extranjeros

EEUU - Nueva York

La idea de la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a su desarrollo o transformación tuvo su origen en Gran Bretaña y en la *Town and Country Planning Act* de 1947, donde se pretendía nacionalizar este último. (Castanyer, 1979) Si bien la propuesta no tuvo el éxito deseado, la idea fundamental persistió y dio lugar a las primeras experiencias en los Estados Unidos de transferencias de derechos de edificación, denominados en inglés como **Transfer of Development Rights** o TDR.

Inicialmente, las TDR se plantearon como una herramienta que permitiera a los gobiernos locales adquirir los derechos de desarrollo de determinados ámbitos o parcelas que contuvieran elementos a preservar, por ejemplo importantes parajes naturales o edificios de valor patrimonial. De esta manera, al adquirir el derecho de edificar pero no la propiedad del suelo, el desembolso de las administraciones se reducía considerablemente y los propietarios quedaban obligados a mantener en las condiciones originales sus terrenos, edificaciones y, a veces, incluso los usos que pudieran albergar. Posteriormente, se incorporó al procedimiento la posibilidad de materializar los derechos adquiridos en otros ámbitos designados para ello y, finalmente, la posibilidad hacer de los derechos de desarrollo un objeto de comercio, articulado mediante las TDR.

Al igual que en España, en Estados Unidos existe una estructura administrativa que elabora normas con efectos sobre el urbanismo en varios de sus niveles: la administración federal tiene competencia para controlar cuestiones sectoriales (*Clean Air Act* o *Coastal Zone Management Act*, por ejemplo), las administraciones estatales construyen la legislación urbanística general y habilitan a las administraciones locales para elaborar regulación específica en el grado que consideren, si bien el reparto de competencias entre el estado y los condados y ciudades que contiene puede ser diferente en cada caso.

Existe, sin embargo, una diferencia sustancial entre Estados Unidos y la mayoría de los países europeos en la manera en la que se entiende y se regula el derecho de propiedad, ya que en el caso americano, tradicionalmente, se ha defendido una versión absoluta y privativa de éste, fundamentado en la Quinta Enmienda de su Constitución. El fragmento de la ley al que nos referimos, entre otras cosas de naturaleza dispar, prohíbe la apropiación de la propiedad privada de los individuos para su uso público sin compensación:

***Constitution of the United States of America
Amendment V***

*No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; **nor shall private property be taken for public use, without just compensation.***

El objetivo de la norma, según la literatura consultada (Strong et al., 1996) consistía en hacer recaer sobre el conjunto de la sociedad las cargas que, a causa de la regulación, pudieran afectar a los particulares. Sin embargo, la cuestión de las “apropiaciones” o *takings* es recurrente en los tribunales estadounidenses, ya que existe cierta discusión en cuándo se considera aceptable la exigencia de compensación por efecto de las leyes sobre el valor de las propiedades o a las expectativas de desarrollo de éstas, en función de la naturaleza y el alcance de dichos efectos.

Como ya se anticipaba más arriba, otra diferencia importante relacionada con la construcción del derecho de propiedad en Estados Unidos es que la propiedad del suelo no se entiende como necesariamente vinculada a todas las actividades que tengan impacto sobre él (transformación y explotación de la superficie, el vuelo y el subsuelo) de forma indivisible, sino como un conjunto de derechos asociados pero separables, *a bundle of rights*.

Esta concepción singular de la propiedad del suelo es esencial para explicar las primeras experiencias de las TDR. En primer lugar, por la posibilidad de disociar el desarrollo potencial del suelo al que se vincula inicialmente, pero también por la necesidad de hacer “más aceptables” las

restricciones que pueda causar la regulación a los propietarios, ofreciendo alternativas y facilitando así la ejecución de las previsiones urbanísticas.

La ciudad de Nueva York experimentó la primera “versión” de las TDR en los primeros años del siglo XX (*Zoning Resolution*, 1916), permitiendo realizar intercambios de techo edificable entre parcelas contiguas. Las TDR como las conocemos hoy en día se introdujeron en el código municipal en 1968 y fueron respaldados por la norma estatal en 1989 y, a día de hoy, la ciudad mantiene una trayectoria sólida de utilización esta herramienta. Principalmente, en el código actual se consideran tres supuestos en los que las TDR son posibles:

- En primer lugar, como ya se avanzaba, los propietarios de parcelas adyacentes dentro de un mismo distrito pueden transferir la edificabilidad permitida de un terreno al otro a conveniencia, sin necesidad de permisos específicos.
- En segundo lugar, hay algunas zonas designadas por la norma como potenciales donantes y otras como potenciales receptores de derechos de edificación. Un ejemplo de lo primero es el ámbito de Broadway que concentra gran parte de los teatros históricos, considerados edificios y usos a preservar (*Theater subdistrict*); ejemplos de lo segundo son las zonas de nuevo desarrollo del distrito de West Chelsea o el de Hudson Yards (*Special purpose districts*). Estos procedimientos requieren una autorización expresa por parte de las autoridades municipales.
- En tercer lugar, las TDR se utilizan como herramienta de preservación de piezas patrimoniales aisladas que estén en zonas de densidad media o alta (*Landmark transfer program*). Los propietarios de estos edificios pueden transmitir el techo no materializado a otras parcelas próximas, mientras cumplan los requerimientos que indica la ley en cuanto a la envolvente edificada (alturas máximas, alineaciones) y sean aceptados por las autoridades, además quedan obligados encargarse la conservación de las piezas patrimoniales. En definitiva, esta última modalidad se usa con muy poca frecuencia, ya que las restricciones resultan demasiadas para los propietarios según autores expertos (Been et al., 2014).

En definitiva, en los Estados Unidos las TDR han sido de cierta utilidad para la conservación de parajes naturales (la reserva natural Pinelands National Preserve en New Jersey o el lago Tahoe y su entorno, por ejemplo) y para la intervención en ámbitos urbanos. En concreto en la ciudad de Nueva York, las TDR son una herramienta relativamente exitosa, que ha servido para desarrollar una cantidad significativa de edificios comerciales y residenciales. Algunos autores consideran aún insuficiente la flexibilidad de las normas que definen la magnitud de las transferencias, especialmente por la creciente escasez de terrenos a desarrollar en la ciudad y critican cierta opacidad en las transacciones y su registro. (Furman Center, 2013)

México - Centro Histórico de la Ciudad de México

En México, así como en otros países de América Latina como Brasil o Colombia, también ha habido experiencias con transferencias de derechos de construcción, también denominados potencial de desarrollo. La literatura específica consultada (Smolka, 2013, pp. 49-50) las define de la siguiente manera:

“La transferencia de derechos de construcción (TDC) es un certificado por medio del cual la administración de la ciudad compensa en especie a un propietario por restricciones al derecho de construir que se imponen a su propiedad (p. ej. preservación histórica o conservación ambiental) o cuando el propietario cede parte de su tierra para un proyecto de interés público como el ensanche de una vía, la creación de un parque o la rehabilitación de un asentamiento precario. Estos certificados representativos de derechos pueden ser

vendidos a terceros o utilizados directamente en proyectos localizados en áreas receptoras predefinidas. “

Además, en el contexto mexicano esta herramienta se ha entendido como un medio para la recuperación de las plusvalías derivadas de la actuación urbanística con un gran potencial para financiar iniciativas relativas al interés general, como el desarrollo urbano en sí o la rehabilitación de ámbitos de interés patrimonial.

En el caso particular de México, el derecho a la propiedad se encuentra regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un texto original de 1917 que, explícitamente supedita la propiedad privada al interés público, como se puede comprobar:

***Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 27.***

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias (...)

En materia de urbanismo, los Estados Unidos de México cuentan con legislación de ámbito nacional desde las primeras décadas del siglo XX, con la publicación en 1930 de la primera Ley sobre Planeación General de la República, que estaba orientada, principalmente, a la organización de un territorio en plena expansión industrial y a la modernización áreas urbanas e infraestructuras. Sin embargo, no fue hasta la publicación en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos que se introdujo una perspectiva estratégica en cuanto al desarrollo urbano del conjunto del país y se instó a los Estados o entidades federativas a elaborar regulación propia, dentro del marco nacional. Esta ley fue sustituida por una nueva Ley General de Asentamientos Humanos en 1993, que a su vez dejó paso recientemente a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación Territorial y Desarrollo Urbano de 2016.

La norma vigente define las atribuciones propias de la Federación, las entidades federativas y los municipios de forma exhaustiva en su Título Segundo. A modo de resumen se puede considerar que la Federación define y lidera las líneas de actuación a nivel nacional y coopera con las entidades federativas en la elaboración de legislación urbanística, en especial, en lo que concierne a las grandes conurbaciones. Las entidades federativas, por lo tanto son las que generan el grueso de la legislación urbanística, que los municipios han de desarrollar en una legislación específica y reconocer en la elaboración de los planes y ejercer el control de su cumplimiento.

Como se puede deducir, entonces, el documento no menciona herramientas tan específicas como las que nos ocupan en este trabajo, pero sí hace explícita la capacidad de los entes públicos de elaborar herramientas de captación de plusvalías generadas por la actuación urbanística:

Capítulo Tercero Atribuciones de las entidades federativas

Artículo 10.

(...) XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano. (...)

La Ciudad de México tiene un papel singular dentro de la estructura administrativa del país, ya que es una entidad federativa en sí misma y las demarcaciones en las que se subdivide, las alcaldías, no cuentan con las atribuciones que la norma federal otorga a los municipios.

Durante la década de los años 80, la administración de la ciudad planteó un programa que incorporaba el uso de las Transferencias de Potencial de Desarrollo, como una forma de proteger el valor patrimonial de los edificios de su Centro Histórico y facilitar su rehabilitación, pero en vez de por piezas o parcelas como conjunto.

La singularidad de este caso radicaba, en primer lugar, en la definición del ámbito emisor y en que la finalidad de las transacciones fuera generar financiación para la rehabilitación de los edificios. En segundo lugar, tenía cierto interés cómo se efectuaba la relación entre emisores de los derechos de edificación propietarios de edificios en el centro histórico; receptores, propietarios de edificios o terrenos en corredores urbanos, subcentros urbanos o zonas en desarrollo que quisieran superar las limitaciones que imponía el plan correspondiente; e intermediarios, una especie de 'banco de intensidad de construcción' que interactuaba de forma independiente con uno y con otro. Esta entidad, el fideicomiso, integraba por un lado a los donantes y receptores del potencial intercambiado, la administración de la ciudad y a la fiduciaria, una institución bancaria definida por la ciudad, que era la que realizaba la gestión de las operaciones bajo la supervisión de los demás agentes.

En relación con esta experiencia, se pronuncia Smolka (Smolka, 2013) afirmando que el programa se interrumpió en la década de 2000 a causa de sospechas de corrupción y mal uso del instrumento. Sin embargo, la herramienta sigue a día de hoy vigente en las Normas Generales de Ordenación de la Ciudad de México de la siguiente manera:

Norma General de Ordenación 1

Coeficiente de ocupación del suelo (COS) y coeficiente de utilización del suelo (CUS)

En la zonificación se determinan el número de niveles permitidos y el porcentaje del área libre en relación con la superficie del terreno. El coeficiente de ocupación del suelo (COS), se establece para obtener la superficie de desplante en planta baja, restando del total de la superficie del predio el porcentaje de área libre que establece la zonificación. Se calcula con la expresión siguiente:

$$\text{COS} = 1 - \% \text{ de área libre (expresado en decimales)} / \text{superficie total del predio}$$

La superficie de desplante es el resultado de multiplicar el COS, por la superficie total del predio. El coeficiente de utilización del suelo (CUS), es la relación aritmética existente entre la superficie total construida en todos los niveles de la edificación y la superficie total del terreno. Se calcula con la expresión siguiente:

CUS= (superficie de desplante x número de niveles permitidos) / superficie total del predio.

La superficie máxima de construcción es el resultado de multiplicar el CUS por la superficie total del predio. (...)

Norma General de Ordenación 12

Sistema de Transferencia de Potencial de Desarrollo Urbano

A través del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano se podrá autorizar el incremento del número de niveles y la reducción del área libre, cuando el proyecto lo requiera.

Las áreas receptoras de la transferencia pueden ser las definidas con Potencial de Desarrollo, las de Integración Metropolitana y donde aplica la Norma de Ordenación General número 10. El cálculo para determinar el potencial de transferencia, se basa en los coeficientes de ocupación (COS) y utilización del suelo (CUS).

Las áreas emisoras serán exclusivamente las Áreas de Conservación Patrimonial y las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación. Las áreas donde aplica esta norma, serán determinadas en los Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, conforme al proceso de planeación respectivo, en el marco de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.

Los procedimientos para la emisión y recepción del potencial de desarrollo urbano, se establecen en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su Reglamento y los Lineamientos correspondientes.

En el proceso de elaboración de este trabajo no se han encontrado estudios que analicen y valoren los resultados de experiencias posteriores a la que se mencionaba anteriormente, de modo que se puede afirmar que en el contexto de la Ciudad de México, las transferencias de potencial de desarrollo son una herramienta en uso, de la que sería interesante realizar un seguimiento más exhaustivo.

Francia

El planeamiento francés, que guarda algunas significativas similitudes con el español, tuvo su principal desarrollo en la década de 1960 y se caracterizó, en principio, por una fuerte intervención pública, complementada después por un importante impulso de la promoción inmobiliaria privada. De esta manera, el desarrollo urbano tomó como foco la ordenación y la planificación de las grandes aglomeraciones urbanas, en especial la parisina. Durante los primeros años 80 tuvo lugar una reforma significativa de la estructura administrativa francesa que, en lo que se refiere al urbanismo, provocó el traslado de muchas de las competencias del Estado a los Ayuntamientos.

Las herramientas más importantes del urbanismo francés fueron introducidas por la Ley de Orientación Inmobiliaria del 31 de diciembre de 1967. Cabe destacar entre ellas el *Schéma Directeur* (Plan Rector), por la planificación del desarrollo de las ciudades grandes y el *Plan d'Occupation des Sols* (Plan de Ocupación del Suelo) o POS, aplicable al resto de municipios y que definía de forma directa las posibilidades de desarrollo de cada parcela. A partir de la publicación de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, de 13 de diciembre de 2000, se comenzaron a elaborar herramientas de aplicación supramunicipal, dirigidas a coordinar de forma estratégica los diversos municipios y sus POS, este es el fin de los denominados *Schémas de Cohérence Territoriale*, SCOT, o, en castellano, Planes de Coherencia Territorial.

En Francia la propiedad privada está protegida por ley desde la Declaración de Derechos del Hombre, pero a su vez, la propiedad inmobiliaria está sujeta a las previsiones determinadas por el planeamiento urbanístico. La planificación francesa buscó compensar la creación de plusvalías y minusvalías por medio de la coordinación de plan con determinadas técnicas de recuperación fiscal (por ejemplo, el establecimiento de *Zones Franches*), mediante la “socialización del derecho a construir” (Renard, 2000, p.71) o la introducción de herramientas para la perecuación. Renard se refiere, dentro de la segunda categoría, a la incorporación a las normas francesas del *plafond légal de densité* (PLD), o límite legal de densidad, fijado, en general, como 1m² de edificación por 1m² de superficie de terreno. Esta especie de edificabilidad límite obligaba al propietario que pretendiese edificar superándola, a comprar a la administración local el derecho a consolidar dicho exceso, de manera que su finalidad era, principalmente, recaudatoria.

Como herramienta para la distribución equitativa de los beneficios derivados del planeamiento se introdujo en la norma francesa la transferencia de Coeficiente de Ocupación de Suelo o **Transfert de Coefficient d'Occupation des Sols (TdCOS)**. El COS se puede definir como “el que determina, eventualmente para cada tipo de edificación, la densidad admitida, expresada en m² (de techo) por m² de suelo en cada zona o parte de zona de POS” (Enriquez de Salamanca, 1979, p:114), es decir, de nuevo una especie de edificabilidad, de acuerdo con la terminología española. La TdCOS, por tanto, planteaba la posibilidad de adquirir el derecho a materializar dicha edificabilidad fuera de las parcelas originales, con el fin de conservar libres de edificación espacios que fueran de interés para la colectividad.

Code de l'urbanisme.

Article L123-4

Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le plan local d'urbanisme peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant des règles qu'il fixe pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

Dans ces secteurs, les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées ; la densité maximale de construction dans ces secteurs est fixée par le règlement du plan.

En cas de transfert, la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au fichier immobilier. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Como se puede ver, los supuestos de aplicación de las TdCOS contemplaban dos ámbitos de aplicación: por un lado, las zonas urbanas, por otro, las zonas a conservar por la calidad de su paisaje. En el primero de los casos, la transferencia la TdCOS se permitía dentro de zonas urbanas homogéneas que dispusieran de subzonas donde estuviera autorizada la superación del COS por motivos de interés urbanístico. En el segundo caso, los ámbitos con cierto interés paisajístico reconocidos en el POS como tales, podían considerar sus parcelas como emisoras de COS, trasladable a otras parcelas dentro de la misma zona donde se considerara oportuno agrupar las edificaciones, previa autorización por parte de la administración y registrando las parcelas emisoras de COS como no edificables.

En la práctica, las TdCOS tuvieron un alcance muy limitado. Desde el momento de la publicación de la norma que las permitía fueron una cuestión polémica, por sus posibles incompatibilidades con el principio de no-indemnización de servidumbres y por la ambigüedad de la expresión de la

norma, relación a la “calidad del paisaje”. La literatura elaborada en los últimos años extraía algunas conclusiones de interés, como la necesidad de establecer una entidad pública *ad hoc* que regulase las operaciones y la necesidad de vincular dicha regulación a la calificación del suelo, de forma claramente desvinculada del mercado de derechos de construcción.

La aplicación más exitosa de las TdCOS tiene una dudosa repercusión positiva sobre beneficio colectivo, ya que consistió en la venta de derechos de edificación asociados a terrenos residenciales en entornos naturales favorecidos, en especial dedicados a la segunda residencia, donde los propietarios buscaban mantener unas ciertas condiciones ambientales acompañadas de una revalorización de los bienes inmobiliarios ya existentes.

Hoy en día, no se permite el pago para construir superando el PLD. El COS y los instrumentos contruados sobre él tampoco tienen ya cabida en la norma francesa, por considerarse el COS “un instrumento reductivo e inapropiado”. Los artículos que lo regulaban fueron derogados en 2015 por la Ley ALUR (*Loi d'accès au logement et un urbanisme rénové*).

4. ENTREVISTAS A EXPERTOS

Para concluir este trabajo, tal y como se había anunciado en el capítulo de introducción, se elaboraron una serie de preguntas que fueron presentadas a algunos expertos para poder incorporar una breve valoración de la experiencia de las TAU y de sus posibilidades como herramienta en el futuro. Aunque solamente dos de las personas consultadas quisieron participar, sus aportaciones merecen ser tenidas en consideración, por lo que introduciremos aquí algunas ideas derivadas de las respuestas de Carlos Pérez Lamas, profesor de la ETSAB-UPC y miembro del CPSV y de Jesús Quesada Polo, doctor y profesor la Universidad de Alicante y director del Área de Urbanismo del Ayuntamiento Petrer, en la Comunidad Valenciana.

Las preguntas planteadas fueron las siguientes:

1. Considerando que la planificación reciente tiende a moderar el desarrollo de suelo sin urbanizar y, por tanto, será necesario mejorar y mantener los ámbitos ya consolidados, ¿son suficientes los instrumentos que existen, de acuerdo con las leyes vigentes, para la intervención en el suelo urbano?

2. ¿Representan las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) ventajas, hoy en día, frente a otras herramientas que, pese a partir de lógicas diferentes, pueden conseguir objetivos asimilables?

Entiéndase que nos referimos a las TAU como una herramienta vinculada a la ejecución asistemática del planeamiento, que parte del establecimiento de un aprovechamiento referencia para zonas homogéneas del suelo urbano, tiene una regulación específica y se ha de acompañar de una estructura administrativa que arbitre y registre las operaciones y que puede ejercer de intermediario si es necesario.

Otras herramientas que se pueden utilizar para conseguir resultados similares son, por ejemplo, la reparcelación en alguna de sus variantes (voluntaria y discontinua, o simplemente económica), que requiere de la delimitación de unidades de actuación; o las modificaciones de Plan General que, con carácter excepcional y de acuerdo con el interés general, pueden consolidar una transferencia de edificabilidad dentro de un ámbito delimitado para este fin, que puede ser discontinuo.

3. ¿Hay algún aspecto de la técnica de las TAU que convendría reconsiderar para su aplicación en el futuro?

Los dos entrevistados consideraron con rotundidad, que existen en nuestro contexto suficientes instrumentos urbanísticos para la intervención en el suelo urbano consolidado y que el reto que se presenta es más bien la falta voluntad o capacidad, principalmente por parte administraciones públicas, para dedicar recursos, tanto económicos, como de organización y control de las actuaciones. También, consideraron imprescindible contemplar la necesidad de dedicar los recursos necesarios al mantenimiento de los espacios públicos ya existentes.

A la hora de realizar una valoración de la trayectoria de las TAU se destacó su papel como herramienta adecuada para el control de la densidad localizada, pero, sobre todo, se puso en valor que, más allá de las singularidades del procedimiento del que formaron parte, las TAU sirvieron para introducir en nuestro contexto conceptos de gran valor, las primeras nociones de la separación entre la propiedad del suelo y, los derechos vinculados a éste, así como la construcción progresivamente compleja del concepto del aprovechamiento. Pese a esto, se reconocieron las dificultades que acarrearaba la herramienta, en lo que respecta a las necesidades organizativas y de control de la legalidad.

Ambos expertos reivindicaron las experiencias de las TAU que se articularon mediante el procedimiento de la reparcelación. Por un lado, se consideró que, dada la antigüedad de una gran parte del parque construido, no debería tomarse por problemática la actuación sistemática en ámbitos urbanos consolidados, por ejemplo en zonas como los polígonos de vivienda que se construyeron en los años 60. Por otro lado, no hay que olvidar las modalidades de la reparcelación voluntaria y discontinua y la reparcelación económica, que, al permitir llevar a cabo actuaciones de forma asimilable a la actuación aislada, también son consideradas como herramientas con posibilidades de cara al futuro.

En relación con esto, se puso de manifiesto que existe un problema subyacente, que es el de la definición que han hecho las diferentes normas de la clase de suelo urbano como un medio que ha alcanzado una situación de compleción definitiva e inmutable, en la que no es necesaria la intervención y, en caso de realizarse alguna actuación urbanística, ésta genera no ninguna plusvalía. Por lo tanto, los propietarios de este tipo de suelo no están obligados a ceder suelo ni aprovechamiento.

Finalmente, aparece como una cuestión a reconsiderar la vigencia del cálculo del aprovechamiento tipo tal y como se planteó en su momento, vinculado a unos coeficientes de ponderación calculados en función de valores económicos muy sensibles a los cambios sociales y económicos y por, tanto, de difícil traslación entre los momentos en los que se requiere su uso: redacción, aprobación y ejecución de los planes. En este sentido lo que se propone es, o bien asumir que las dinámicas económicas funcionan a un ritmo diferente a la actuación urbanística y que las ponderaciones se deben tomar con determinada tolerancia, o bien que dichas ponderaciones deben quedar sujetas a una revisión y actualización periódica.

5. CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar, las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico en España han tenido una trayectoria significativa en la evolución del marco legal en materia de urbanismo, pese a que su aplicación en el conjunto del Estado ha tenido un periodo de vigencia breve y las normas autonómicas posteriores han tendido, progresivamente, a prescindir de ellas. Sin embargo, aún se mantienen vigentes en cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y, de forma particularmente completa, en la Comunidad Valenciana. Por lo que respecta a nuestro contexto inmediato, Catalunya, la legislación urbanística autonómica no recoge las TAU y, aunque sí contempla la actuación asistemática, no la regula de forma específica.

La introducción de la técnica del aprovechamiento tipo y de las TAU supuso una verdadera innovación en el contexto español, ya que contribuyó a poner de manifiesto la necesidad de reformular las motivaciones y objetivos de las leyes urbanísticas del momento, trasladando el foco de la creación de nuevos desarrollos a la intervención sobre los ámbitos urbanos consolidados, cosa que hoy en día se mantiene como una cuestión de vigencia indiscutible.

Fue, sin duda, loable el esfuerzo y la capacidad de los impulsores de las TAU, en los últimos años de la década de 1970, para construir un encaje suficientemente sólido para ellas dentro del conjunto de los principios y normas españolas, cabe recordar que contaron, en el proceso de su consolidación, con el respaldo de los tribunales en numerosas ocasiones.

Esta no es una cuestión trivial, ya que como se ha podido leer en la breve reseña de las experiencias en el extranjero, las TAU tienen como antecedente principal las *Transfer of Development Rights* estadounidenses, cuya construcción conceptual deriva, de forma prácticamente natural, de la concepción de la propiedad del suelo como un conjunto de derechos separables (*a bundle of rights*) propia de la tradición del país norteamericano. Además, en los Estados Unidos, la capacidad del planeamiento de delimitar el contenido del derecho de propiedad en nombre del interés general está muy discutida y, por tanto, existe, por parte de las administraciones, una predisposición favorable a la elaboración de normas flexibles y a la negociación de compensaciones que mitiguen las limitaciones al ejercicio de la propiedad privada y la explotación del suelo que ocasione la actuación urbanística.

Como se explica en este trabajo, en España, como en otros países europeos, la definición que hacen las leyes y los planes del contenido del derecho de propiedad no da lugar a indemnización salvo en supuestos muy específicos, por ejemplo, en los que se puede justificar una actuación irresponsable por parte de la administración. Se podría considerar que la técnica del aprovechamiento tipo, y las TAU como consecuencia, no se plantearon exactamente como un “inapropiado” mecanismo de compensación frente a las determinaciones del planeamiento (como alegaban respecto al *Coefficient d’Occupation des Sols* las corrientes críticas con la versión francesa de las TAU), sino que su papel era de sustitución de la ordenación como definitoria del derecho de propiedad, pero era de por sí una decisión del planeamiento. La ordenación, también desde el plan, definía solamente la configuración de los aprovechamientos en el espacio. Además el aprovechamiento tipo hacía posible que las actuaciones en suelo urbano se enmarcasen en un régimen de equidistribución global y las TAU permitían que cada una de ellas se desarrollase de forma aislada, parcela a parcela.

Las TAU en su origen se articularon mediante el instrumento de la reparcelación discontinua y voluntaria en el suelo urbano. Sin embargo, esto no dejaba de ser una resolución de alguna manera “artificial”, ya que implicaba la utilización de un método de actuación sistemática, para llevar a cabo actuaciones aisladas de una manera resolutoria ante la falta de una regulación específica que explotase al máximo las posibilidades de la actuación asistemática.

La herramienta, consolidada a partir de la LrS90 y la LS92, constituyó un método de actuación nuevo, es decir, las TAU contaban con una regulación específica y se debían acompañar de una estructura administrativa que arbitrara y registrara las operaciones y que pudiera ejercer de intermediario si fuera necesario. El hecho de considerar las actuaciones asistemáticas como tal, permitía que las transacciones tuvieran una mayor flexibilidad y, con una gestión adecuada, era posible que éstas se desarrollaran de una manera menos vinculada a las localizaciones concretas y de manera discontinua en el territorio y diferida en el tiempo.

En los años posteriores, las TAU sufrieron cierto desprestigio ya que dieron lugar a prácticas municipales dudosas, como permitir la compra directa del aprovechamiento a las administraciones locales sin que éstas exigieran, de forma rigurosa, la cesión de las parcelas de suelo emisoras de aprovechamiento. La tesis de Quesada, recoge algunas valoraciones de García-Bellido en este sentido (Quesada, 2007, pp. 207-208):

“(…) Otra de las consecuencias de monetarización directa de los excesos o defectos que ha introducido LrS90 ha sido la desvinculación total entre el exceso construido y el suelo público cedido, ya que la conexión causa-efecto se hace vía dinero entregado al Ayuntamiento, el cual puede o no invertir dicho ingresos en la adquisición de suelo para usos públicos o en otros gastos de urbanización (...). Este distanciamiento ha convertido al pago de las TAU en metálico en un instrumento cuasi recaudatorio de claro sesgo tributario, muy perjudicial para su propia legitimidad urbanística. Por tanto, el pago en dinero se ha desprestigiado rápidamente ante los constructores, que no “lo ven” como una contribución vinculada urbanísticamente a lo que edifican, sino como un simple impuesto velado que se detrae de sus beneficios empresariales. (...)”

En la actualidad, las TAU siguen generando relativa polémica e, incluso, recelo a causa de algunas de estas experiencias, pero no hay duda de que fueron una aportación muy relevante para la disciplina, seguramente más por las ideas incorporadas que por los procedimientos concretos en que se materializaron.

Para terminar, hubiera sido deseable para la elaboración de este trabajo haber podido tener acceso a algunos documentos elaborados por administraciones locales que hicieron uso de las TAU en diferentes momentos y lugares del Estado. Seguramente, hubiera sido de interés haber podido consultar tanto los Planes Generales que las implementaron, como las transacciones que quedaron registradas, para poder haber llegado a tener una idea más precisa del alcance de la herramienta, los resultados obtenidos y la evolución de los criterios de valoración de los derechos transferibles. Sin embargo, con la notable excepción de la tesis de Quesada, estas cuestiones restan por estudiar, pudiendo ser objeto de futuras investigaciones.

Con todo, este trabajo de investigación y análisis de la evolución de las TAU espera haber contribuido a clarificar las ideas principales sobre esta herramienta de la gestión urbanística, no exenta de cierta complejidad y controversia. De la misma manera, espera haber ilustrado la necesidad de comprender y dominar tanto los principios generales del marco legal, como el razonamiento e intenciones subyacentes en la formulación de las leyes e instrumentos para conseguir incidir de forma efectiva en la mejora de nuestras ciudades.

6. BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía general

- CARCELLER ROQUÉ, X. PÉREZ LAMAS, C.
Legislació urbanística a Catalunya. Curs bàsic.
Aula d'Arquitectura - Edicions UPC. Barcelona, 1993.
- ESTEBAN NOGUERA, J.
La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas.
Iniciativa Digital Politècnica - UPC Postgrau. Barcelona, 2011.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.
Manual de derecho urbanístico.
Editorial Civitas - Thomson Reuters. 25ª edición. Madrid, 2017.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. PAREJO ALONSO, L.
Lecciones de derecho urbanístico.
Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1979-1981.
- LEFEBVRE, F. (ED)
Memento práctico de Urbanismo, 2018.
Lefebvre - El Derecho, S.A. Madrid, 2018.
- SANTOS DIEZ, R. CASTELAO RODRÍGUEZ, J.
Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos.
El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Madrid, ediciones de 2005 y de 2008.

Bibliografía específica

- BLASCO TOLEDO, A.
La transferencia de aprovechamiento urbanístico, su aplicación práctica.
Revista de Derecho Urbanístico, 63. Madrid, 1979.
- GARCÍA-BELLIDO, J. ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L. RUSSINÉS, X.
Transferencias de aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano.
Revista Ciudad y Territorio, 3. Madrid, 1979.
- GARCIA BELLIDO, J. ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L.
Transferencia de aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión.
Revista de Derecho Urbanístico, 63. Madrid, 1979.
- GARCIA BELLIDO, J.
Configuración de la propiedad desagregada: dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria.
Revista de Derecho Urbanístico, 138-139. Madrid, 1994.
- LLORENTE TALLADA, J.L.
La teoría y la práctica de la reparcelación voluntaria y discontinua en suelo urbano.
Revista de Derecho Urbanístico, 90. Madrid, 1984.

- MOLINA COSTA, P.
Análisis de los instrumentos de intervención urbanística en suelo urbano.
Boletín CF+S, 51: (Des)regulaciones. 61-100. Madrid, 2007.
- PAREJO ALONSO, L.
La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico.
Revista Ciudad y Territorio, 59-60. Madrid, 1984.
- PORTO REY, E.
Cálculo de los aprovechamientos tipo.
Revista de Derecho Urbanístico, 120. Madrid, 1990.
- PORTO REY, E.
Actuaciones urbanísticas sistemáticas y asistemáticas.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 136. Madrid, 1994.
- PORTO REY, E.
¿Reparto de aprovechamientos y cargas en el suelo urbano consolidado?
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 151. Madrid, 1999.
- QUESADA POLO, J.
El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.
Tesis doctoral. Universidad de Alicante, 2007.
Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/11063>
- SÁNCHEZ LUNA, G.
Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México.
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 86. 1996
Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3439/4038>
- ZORRILLA TORRAS, R.
Las nuevas técnicas de gestión en el suelo urbano y el derecho de propiedad.
Revista Ciudad y Territorio, 61. Madrid, 1984.

Bibliografía específica: las TAU en otros contextos

- BEEN, V. INFRANCA, J. MADAR, J. YAGER, J.
Unlocking the right to build: designing a more flexible system for transferring development rights.
Furman Center Policy Brief - NYU. New York, 2014.
Recuperado de http://furmancenter.org/files/FurmanCenter_UnlockingtheRighttoBuild.pdf
- BEEN, V.
Buying Sky: The market for Transferable Development Rights in New York City.
Furman Center Policy Brief - NYU. New York, 2013.
Recuperado de http://furmancenter.org/files/BuyingSky_PolicyBrief_21OCT2013.pdf
- CASTANYER VILA, J.
Transferencias de derechos de edificación en los Estados Unidos: Transfer of Development Rights.
Revista de Derecho Urbanístico, 65. Madrid, 1979.
- DDF CD. DE MÉXICO
Sistema de transferencia de potencial de desarrollo.
Medidas para la rehabilitación del Centro Histórico de la Ciudad de México. 1993

· ENRIQUEZ DE SALAMANCA; LM

La transferencia de del derecho de edificación en la legislación francesa

Revista de Derecho Urbanístico, 65. Madrid, 1979.

· RENARD, V.

Perspectiva del planeamiento urbanístico en Francia. Nuevos instrumentos para nuevos retos.

Revista Urban, 4 - UPM. Madrid, 2000.

Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/297/298>

· RENARD, V.

Property rights and the 'transfer of development rights' Questions of efficiency and equity.

Town planning review, Vol. 78 - 1. Liverpool University Press. Liverpool, 2007

Recuperado de <https://doi.org/10.3828/tpr.78.1.4>

· SMOLKA, M.

Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano.

Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass., 2013

Recuperado de https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf

· STRONG, A. MANDELKER, D. KELLY, E.

Property Rights and Takings

Journal of the American Planning Association. Chicago, 1996

Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01944369608975667>

· SOTO IRINEO, K.

Instrumentos de captura de plusvalía del suelo urbano en el municipio de Guadalajara.

Tesis de máster ETSAB-MBArch-GVUA. Barcelona, 2017.

Recuperado de

https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/111954/SOTO_TESIS_MASTER.pdf

Legislación estatal

· Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Recuperado de

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

· Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Recuperado de

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1956/135/A03106-03134.pdf>

· Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación

Urbana. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250>

· Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Recuperado de

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-11506>

- Constitución Española de 1978. Recuperado de <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-2886>

- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-23729>

- Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-17938>

- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-15285>

- Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo BOE 99, de 25-4-97, y 159 de 04-07-98. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1997-8872>

- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788>

- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-10792>

- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938>

- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

Legislación autonómica

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-811>

- Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOA-d-2014-90410>
- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Asturias). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-10070>
- Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias. Recuperado de https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=026_Codigo_de_Urbanismo_del_Principado_de_Asturias.pdf
- Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-806>
- Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-10295-consolidado.pdf>
- Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (Castilla la Mancha). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOCM-q-2010-90043>
- Decreto 29/2011, de 19/04/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (Castilla la Mancha). Recuperado de https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=068_Codigo_de_Urbanismo_de_Castilla-La_Mancha.pdf
- Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOCL-h-2004-90152-consolidado.pdf>
- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1790
- Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/DOE-e-2007-90102-consolidado.pdf>

- Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-3191>
- Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-9008>
- Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (País Vasco). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-17400>
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-9625>.

Legislación extranjera

- Constitution of the United States of America. Recuperada de http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre del 2016 (Estados Unidos Mexicanos). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf
- Constitución política de la ciudad de México, 2017. Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf
- Normas generales de Ordenación - Ciudad de México. Recuperado de <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-generales-de-ordenacion>
- Code de l'urbanisme. Recuperado de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>
- "Suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles" en Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové n°2014-366 du 24 mars 2014. Recuperado de http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/spip.php?page=imprimer&id_article=1817